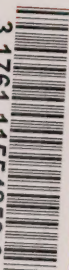


CAI
HW
-73WS6

3 1761 11554859 6



Government
Publications



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

WORKING PAPER ON SOCIAL SECURITY IN CANADA



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

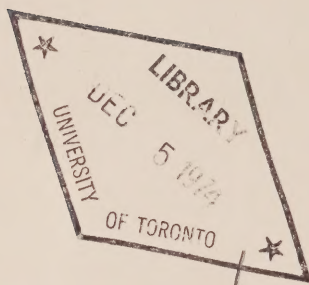
DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE AU CANADA

CA1 HW
73 W56

MARC LALONDE

Minister of National Health and Welfare

Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social



Canada. Dept. of National Health and
Welfare. [General publications]
IG-397.
CAI HW-73W56
Government
Publications

WORKING PAPER ON SOCIAL SECURITY IN CANADA



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LA SECURITE SOCIALE AU CANADA

Second Edition

Deuxième édition

APRIL 18, 1973
LE 18 AVRIL 1973

Table of Contents

| | |
|--|----|
| PREFACE | 1 |
| INTRODUCTION | 4 |
| Community Values and the Premises of this Paper | 4 |
| SOCIAL SECURITY IN PERSPECTIVE | 6 |
| Canada's Social Security System Today: An Overview | 7 |
| Deficiencies in Canada's Social Security System | 8 |
| GUIDING PRINCIPLES | 17 |
| AN OVER-ALL APPROACH TO THE SOCIAL SECURITY SYSTEM | 17 |
| The Characteristics of a "Model" Social Security System | 18 |
| A "Model" Social Security System | 19 |
| PROPOSITIONS ADVANCED BY THE GOVERNMENT OF CANADA FOR CONSIDERATION BY THE FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF WELFARE MINISTERS | 22 |
| An Employment Strategy | 22 |
| Proposition #1 | 24 |
| Proposition #2 | 24 |
| Proposition #3 | 25 |
| A Social Insurance Strategy | 26 |
| Proposition #4 | 27 |
| An Income Supplementation Strategy | 29 |
| Proposition #5 | 29 |
| Proposition #6 | 30 |
| Proposition #7 | 32 |
| Proposition #8 | 33 |
| Proposition #9 | 34 |
| A Social and Employment Services Strategy | 34 |
| Proposition #10 | 35 |
| Proposition #11 | 35 |
| A Federal-Provincial Strategy | 36 |
| Proposition #12 | 37 |
| Proposition #13 | 38 |
| Implementation of a New Over-all Approach to Social Security | 39 |
| Proposition #14 | 40 |
| CONCLUSION | 42 |

Table des matières

| | |
|---|----|
| PRÉFACE | 1 |
| INTRODUCTION | 4 |
| Valeurs collectives et prémisses de ce document | 4 |
| LA SÉCURITÉ SOCIALE EN PERSPECTIVE | 6 |
| Le système de sécurité sociale du Canada aujourd'hui: | |
| aperçu d'ensemble | 7 |
| Faiblesses du système de sécurité sociale au Canada | 8 |
| LES PRINCIPES DIRECTEURS | 17 |
| CONCEPTION GLOBALE DU SYSTÈME DE | |
| SÉCURITÉ SOCIALE | 17 |
| Caractéristiques d'un système "idéal" de sécurité sociale | 18 |
| Un régime "idéal" de sécurité sociale | 19 |
| PROPOSITIONS DU GOUVERNEMENT CANADIEN | |
| SOUMISES À LA CONFÉRENCE FÉDÉRALE- | |
| PROVINCIALE DES MINISTRES DU BIEN-ÊTRE | |
| SOCIAL | 22 |
| Une stratégie de l'emploi | 22 |
| 1ère proposition | 24 |
| 2ème proposition | 24 |
| 3ème proposition | 25 |
| Une stratégie de l'assurance sociale | 26 |
| 4ème proposition | 27 |
| Une stratégie du supplément de revenu | 29 |
| 5ème proposition | 29 |
| 6ème proposition | 30 |
| 7ème proposition | 32 |
| 8ème proposition | 33 |
| 9ème proposition | 34 |
| Une stratégie des services sociaux et connexes à l'emploi | 34 |
| 10ème proposition | 35 |
| 11ème proposition | 35 |
| Une stratégie fédérale-provinciale | 36 |
| 12ème proposition | 37 |
| 13ème proposition | 38 |
| Application d'un nouveau concept d'ensemble | |
| de la sécurité sociale | 39 |
| 14ème proposition | 40 |
| CONCLUSION | 42 |

TABLES

DEMOGRAPHIC TABLES

| | | |
|---------|---|----|
| Table 1 | ESTIMATED POPULATION BY SELECTED AGE GROUPS, BY PROVINCE AND FOR CANADA, JUNE 1, 1972 | 45 |
| Table 2 | LIVE BIRTHS PER 1,000 POPULATION, BY PROVINCE AND FOR CANADA, 1961 AND 1971 | 46 |
| Table 3 | NUMBER OF FAMILIES AND DEPENDENT CHILDREN ⁽¹⁾ RECEIVING FAMILY AND YOUTH ALLOWANCES, BY PROVINCE AND FOR CANADA, FEBRUARY 1973 | 47 |
| Table 4 | NUMBER OF SINGLE-PARENT FAMILIES AND NUMBER OF DEPENDENT CHILDREN UNDER 18, BY PROVINCE AND FOR CANADA, 1972 ⁽¹⁾ | 48 |
| Table 5 | NUMBER OF RECIPIENTS OF SOCIAL ASSISTANCE, BY PROVINCE AND FOR CANADA, AUGUST 1972 | 49 |

INCOME SECURITY

| | | |
|----------|--|----|
| Table 6 | DISTRIBUTION OF SOCIAL ASSISTANCE CASELOAD, By reason for Assistance, by Region and for Canada, 1970* | 51 |
| Table 7 | PROVINCIAL SOCIAL ASSISTANCE EXPENDITURES ⁽¹⁾ IN DOLLARS AND AS A PERCENTAGE OF PERSONAL INCOME, BY PROVINCE AND FOR CANADA, 1971 | 52 |
| Table 8 | MONTHLY AND ANNUAL BENEFITS FOR A COUPLE UNDER FEDERAL OAS/GIS, PROVINCIAL MAXIMUM STANDARDS FOR A COUPLE UNDER SOCIAL ASSISTANCE PROGRAMS, PER CAPITA PERSONAL INCOME, BY PROVINCE AND FOR CANADA, APRIL 1973 | 53 |
| Table 9 | ANNUAL BENEFITS FOR A COUPLE WITH ONE, TWO AND THREE CHILDREN UNDER PROVINCIAL SOCIAL ASSISTANCE PROGRAMS, BY PROVINCE, APRIL 1973 | 54 |
| Table 10 | EXPENDITURES ON FAMILY AND YOUTH ALLOWANCE AND OLD AGE SECURITY AND GUARANTEED INCOME SUPPLEMENT, BY PROVINCE AND FOR CANADA, FISCAL YEARS 1966-1967 AND 1971-1972 | 55 |
| Table 11 | CURRENT MINIMUM WAGES AND IMPLIED WEEKLY AND ANNUAL EARNINGS, FEBRUARY 1, 1973 | 56 |
| Table 12 | ANNUAL PAYMENTS PER CHILD, COMBINED SOCIAL ASSISTANCE AND FAMILY ALLOWANCES, BY PROVINCE, JANUARY 1973 | 57 |

TABLEAUX

TABLEAUX DÉMOGRAPHIQUES

| | |
|--|----|
| 1. ESTIMATION DE LA POPULATION PAR PROVINCE ET POUR LE CANADA PAR GROUPES D'ÂGES SÉLECTIONNÉS (1er JUIN 1972) | 45 |
| 2. NAISSANCES VIVANTES SUR 1,000 HABITANTS, PAR PROVINCE ET POUR LE CANADA (1961 ET 1971) | 46 |
| 3. FAMILLES ET PERSONNES À CHARGE TOUCHANT DES ALLOCATIONS FAMILIALES ET DES ALLOCATIONS AUX JEUNES, PAR PROVINCE ET POUR LE CANADA (FÉVRIER 1973) | 47 |
| 4. FAMILLES À PARENT UNIQUE ET NOMBRE D'ENFANTS À CHARGE DE MOINS DE 18 ANS, PAR PROVINCE ET POUR LE CANADA (1972) | 48 |
| 5. NOMBRE DE PRESTATAIRES DE L'ASSISTANCE SOCIALE, PAR PROVINCE ET POUR LE CANADA (AOÛT 1972) | 49 |

SÉCURITÉ DE REVENU

| | |
|---|----|
| 6. RÉPARTITION DES CAS D'ASSISTANCE SOCIALE Par motif d'assistance, par région et pour le Canada (1970) | 51 |
| 7. DÉPENSES DES PROVINCES EN ALLOCATIONS SOCIALES EXPRIMÉES EN DOLLARS ET EN POURCENTAGE DU REVENU PERSONNEL, PAR PROVINCE ET POUR LE CANADA (1971) | 52 |
| 8. PRESTATIONS MENSUELLES ET ANNUELLES POUR UN COUPLE, AUX TERMES DES RÉGIMES SV/SRG. MAXIMUM PROVINCIAL POUR UN COUPLE RÉCIPiendaIRE DE L'ASSISTANCE SOCIALE ET REVENU PERSONNEL PER CAPITA, PAR PROVINCE ET POUR LE CANADA (AVRIL 1973) | 53 |
| 9. PRESTATIONS ANNUELLES POUR UN COUPLE AVEC UN, DEUX ET TROIS ENFANTS EN VERTU DES PROGRAMMES D'ASSISTANCE SOCIALE PAR PROVINCE (AVRIL 1973) | 54 |
| 10. DÉPENSES EN ALLOCATIONS FAMILIALES, ALLOCATIONS AUX JEUNES, ET EN PRESTATIONS DE LA SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE ET DU SUPPLÉMENT DE REVENU GARANTI, PAR PROVINCE ET POUR LE CANADA, EXERCICES FINANCIERS 1966-1967 ET 1971-1972 | 55 |
| 11. SALAIRES MINIMUMS COURANTS — GAINS HEBDOMADAIRES ET ANNUELS IMPLICITES (1er FÉVRIER 1973) | 56 |
| 12. VERSEMENTS ANNUELS COMBINÉS PAR ENFANTS EN PRESTATIONS D'ASSISTANCE SOCIALE ET ALLOCATIONS FAMILIALES, PAR PROVINCE (JANVIER 1973) | 57 |

Preface

Canadians increasingly have come to question the effectiveness of the nation's social security programmes. This is reflected in the fact that wide-ranging studies have been undertaken on the whole of the social security system by the elected representatives of the people of Canada, and by many of the voluntary and professional associations.

Probably the most comprehensive of these studies is the Report of the Quebec Commission on Health and Social Welfare — known as the Castonguay-Nepveu Report. Just before that Report was published, the Government of Canada tabled in Parliament its own White Paper on Income Security, in 1970. In the same year another perspective was added by the Report of the Royal Commission on the Status of Women. In 1971, the Special Committee of the Senate on Poverty published its well-known report "Poverty in Canada". And other governments and legislatures have made their own internal or public studies to find solutions to the problems inherent in the nation's income security system.

Voluntary and professional associations too have been addressing themselves to these problems. The Canadian Council on Social Development, for example, issued in 1969 a comprehensive policy statement on the desirable goals of a social security system, based on deliberations by a group of experts in the field. The National Council of Welfare in April, 1971, issued a comprehensive statement on income security and recommended the implementation of a guaranteed income plan. The Industrial Relations Centre of Queen's University has recently been conducting a series of technical studies evaluating many of the elements of the existing social security system. And there have been other studies too.

In addition to these rather more formal studies, welfare organizations, trade unions, industry associations, and the press and other media have increasingly been searching for ways to rationalize and

Préface

De plus en plus, les Canadiens mettent en doute l'efficacité des programmes de sécurité sociale du pays. Cette inquiétude se retrouve d'ailleurs dans les études sur l'ensemble du système de sécurité sociale qu'ont entreprises les représentants élus du peuple canadien et un grand nombre d'associations professionnelles et bénévoles.

Le rapport de la Commission d'enquête sur la Santé et le Bien-être social au Québec, mieux connu sous le nom de Rapport Castonguay-Nepveu, constitue vraisemblablement la plus complète de ces études. Juste avant la publication de ce Rapport, le gouvernement du Canada déposait en 1970, devant le Parlement, son propre Livre Blanc sur la sécurité du revenu. Au cours de la même année, le Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme ajoutait une nouvelle dimension à la question. Puis, en 1971, le Comité spécial du Sénat publiait à son tour son rapport sur "La pauvreté au Canada". D'autres gouvernements et assemblées législatives ont aussi entrepris des recherches internes ou publiques pour tenter de résoudre les problèmes inhérents au système actuel.

Les organismes professionnels et bénévoles se sont, eux aussi, penchés sur ces problèmes. Ainsi, le Conseil canadien du développement social, donnant suite aux délibérations d'un groupe de spécialistes, publiait en 1969 une déclaration de principe sur les objectifs souhaitables d'un système de sécurité sociale. En avril 1971, le Conseil national du Bien-être social proposait une formulation compréhensive des principes de la sécurité du revenu et recommandait l'établissement d'un régime de revenu garanti. Le Centre des relations industrielles de l'Université Queen's entreprenait dernièrement une série d'études relatives à l'évaluation technique de divers aspects du système actuel de sécurité sociale.

Outre ces organismes dont les études présentent un caractère plutôt officiel, plusieurs sociétés de bien-être, syndicats, associations industrielles et média d'information se sont efforcés de trouver des

improve what is popularly known as the welfare system. Oftentimes very general prescriptions are proposed — such as a negative income tax, or a refundable tax credit system. But whatever the case, there is abundant evidence that Canadians are concerned about the problems they perceive in the social security system, and insistent that solutions be found to them.

It was this same concern that brought the Government of Canada and the Governments of the Provinces independently to the conclusion that a joint federal-provincial review was called for — a review which would embrace not only what each individual government is doing in the field of social security, but also what the governments together are doing. In November, 1972, the provincial Ministers of Welfare called for a federal-provincial conference before the spring of 1973 to establish better mechanisms for consultation on social security programmes. And in January, 1973, the Government of Canada called for a joint federal-provincial review of “Canada’s total social security system”, beginning in April, 1973.

This Working Paper has been prepared as the Government of Canada’s contribution to the launching of this review. It is not designed to present a prescription or a panacea for every weakness in Canada’s welfare system. Nor is it meant as a set of fixed proposals put forward by the Government of Canada to Parliament and the Provinces, for early legislative implementation. Rather it is designed to outline the broad directions of policy which would, in the view of the Government, lead to a more effective and better coordinated system of social security for Canadians.

We have sought, in developing our proposals, to comprehend the whole sweep of social security policy and to develop a comprehensive, logical, and hopefully imaginative approach to this field. We have sought, too, to exercise our ingenuity in finding new, and if necessary radical, federal-provincial or constitutional arrangements, in order to achieve the kind of integrated social security system which will best serve the needs of the Canadian people.

Two specific proposals are contained in this paper and the Government of Canada would like to see them implemented as soon as possible. The first would involve a very substantial increase in Family and Youth Allowances. This is a priority which seems generally to be accepted by the provinces, and ought therefore to be capable of early implementation. The second is a proposal to amend the Canada Pension Plan so as to remove, or at least raise, the present ceiling on the escalation of pension benefits (in relation to

moyens de rationaliser et d'améliorer le système communément appelé système de bien-être social. A maintes reprises, on a préconisé des solutions d'ordre général, comme la formule de l'impôt négatif ou celle du crédit fiscal remboursable. Quoi qu'il en soit, il reste que les Canadiens sont au fait des lacunes du système actuel et veulent qu'elles soient comblées.

C'est, du reste, cette même préoccupation qui devait amener le gouvernement canadien et ceux des provinces à conclure, de part et d'autre, qu'un examen fédéral-provincial conjoint s'imposait, examen axé non seulement sur les initiatives prises isolément par chacun des gouvernements en matière de sécurité sociale, mais axé aussi sur les réalisations conjointes des gouvernements dans ce domaine. En novembre 1972, les ministres provinciaux du Bien-être social demandaient la tenue, avant le printemps 1973, d'une Conférence fédérale-provinciale afin de mettre au point des mécanismes consultatifs plus efficaces en rapport avec les programmes de sécurité sociale. De son côté, en janvier 1973, le gouvernement du Canada proposait qu'on entreprenne en avril 1973 un examen fédéral-provincial de l'ensemble du système canadien de sécurité sociale.

Ce document de travail représente donc la contribution du gouvernement à la mise en train de cette révision. On ne prétend pas qu'il soit une panacée et qu'il apporte des solutions complètes à toutes les faiblesses du système de bien-être au Canada; non plus doit-on y voir une série de propositions définitives soumises par le gouvernement canadien au Parlement et aux provinces, en vue de leur adoption à brève échéance. Ce document vise plutôt à esquisser les principes et les orientations qui permettraient, nous le croyons, d'édifier à l'intention des Canadiens un système de sécurité sociale plus efficace et mieux coordonné.

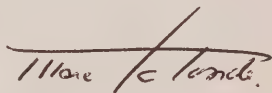
Nous avons tenté, par ces propositions, de donner à la politique de sécurité sociale ses pleines dimensions et d'élaborer à cet égard une structure complète, logique et, espérons-nous, originale. Nous nous sommes ingéniés à formuler des accommodements fédéraux-provinciaux ou constitutionnels nouveaux, radicaux même lorsqu'il le fallait, afin de pouvoir mettre sur pied un système intégré de sécurité sociale qui réponde vraiment aux besoins de la collectivité canadienne.

Le document contient en particulier deux propositions que le gouvernement du Canada souhaiterait mettre en oeuvre le plus tôt possible. La première comporterait une augmentation sensible des allocations familiales et des allocations aux jeunes. Ce serait là une priorité qui semble, de façon générale, avoir gagné la faveur des provinces et qui pourrait donc être bientôt mise en vigueur. La deuxième modifierait le Régime de pensions du Canada de façon, sinon à supprimer, du moins à hausser, le taux maximum actuel de

changes in the consumer price index), and to increase the year's maximum pensionable earnings (and thus increase, over time, the maximum pensions payable). Under the Canada Pension Plan, it will be necessary to gain the support of two-thirds of the provinces representing two-thirds of the Canadian people in order to implement these proposals. We hope that this support will be forthcoming.

It must not be thought, I should like to conclude, that the launching of a critical review such as this is a sure sign that Canada's present social security system is fundamentally unsound, and in need of a total transformation. For this simply is not the case. The truth is that Canada's system is one of the most advanced in the Western World, and that it provides a solid foundation upon which to build in the context of today's needs. For this the present Ministers of Welfare are indebted to their predecessors.

It is my hope that what the Government of Canada has presented here, for purposes of discussion, will contribute to a reasoned and a sympathetic debate as to how best provide for the security of income for all Canadians.

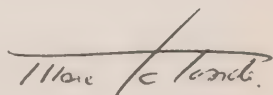
A handwritten signature in dark ink, reading "Marc Lalonde". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke extending to the left.

Honourable MARC LALONDE
Minister of National
Health and Welfare

relèvement des prestations en fonction de l'indice des prix à la consommation; de façon aussi à élever le maximum des gains ouvrant droit à pension — ce qui en somme augmentera, au fil des ans, les versements maximums de pensions. Aux termes de la Loi sur le Régime de pensions du Canada, ces modifications ne peuvent être apportées sans l'assentiment des deux tiers des provinces représentant les deux tiers de la population canadienne. Nous espérons bien obtenir cet appui.

On ne devrait pas croire qu'entreprendre un tel examen critique signifie que la politique actuelle du Canada en matière de sécurité sociale soit fondamentalement mauvaise et qu'elle nécessite une réforme complète. Tel n'est tout simplement pas le cas. De fait, le système canadien est un des plus avancés du monde occidental et il offre des fondements solides sur lesquels on peut construire en fonction des besoins de l'heure. En tout ceci, les ministres actuels du bien-être social sont redevables à leurs prédécesseurs.

Puissent les propositions que le gouvernement du Canada présente ici, aux fins de la discussion, contribuer à un débat réfléchi et ouvert sur les moyens qu'il conviendrait d'adopter pour assurer à tous les Canadiens la sécurité du revenu.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Marc Lalonde". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke extending to the left.

L'honorable MARC LALONDE
Ministre de la Santé nationale
et du Bien-être social

WORKING PAPER

ON

SOCIAL SECURITY IN CANADA

The central, though by no means the sole, objective of social security in Canada is an acceptable basic income for all Canadians — whether that income comes through employment, if a person is able to work, or through pensions or allowances if a person is unable or not expected to work. For a basic income is essential if a person is to live in decency and in dignity.

There are, of course, complementary objectives of the social security system: to provide universal access to such essential services as housing, hospital and medical care, legal aid, and the rest; and to provide to individuals and to families the assistance they require to meet and to weather the emergencies of life — emergencies which are particularly difficult and intractable for people with limited resources. There is the broader social objective, too, of a decent quality of life for all, and, most important, individual self-fulfillment for each.

But the starting point for all of this must certainly be an acceptable basic income. Without this, any person, any family, is seriously handicapped from the beginning. This, then, will be the focal point of this Working Paper: how best to achieve the objective of security of income for all Canadians.

Community Values and the Premises of this Paper

Income security programmes, however generous and however generously conceived, will always encounter criticisms if they are based upon misconceptions as to what the community believes, or does not believe, about the responsibilities of the individual to himself and his family, and the responsibilities of the community, in turn, to the individual and his welfare.

It would be well to begin, therefore, with a statement as to what the Government of Canada believes these community attitudes, or values, to be. For everything which follows — the over-all approach to social security which is here advanced — is based upon our conception of these values.

First, we believe that Canadians hold to the value of *independence*, or self-dependence. They expect to meet their own needs through their own efforts, and they expect others to do their best to do the same. This sturdiness of outlook is not a matter, it should be said,

DOCUMENT DE TRAVAIL

SUR

LA SECURITE SOCIALE AU CANADA

L'objectif prioritaire, bien que très certainement pas le seul, de la sécurité sociale au Canada, c'est d'assurer un revenu de base convenable à tous les Canadiens — qu'il s'agisse d'un revenu d'emploi pour ceux qui sont aptes à travailler, ou d'un revenu de pensions ou d'allocations versé à ceux qui sont inaptes au travail ou dont on ne saurait attendre qu'ils travaillent. Car un revenu de base est indispensable à quiconque entend vivre dignement et convenablement.

Un système de sécurité sociale vise, cela va de soi, d'autres objectifs complémentaires: l'accès aux services essentiels (logement, soins hospitaliers et médicaux, assistance judiciaire, etc.), l'aide grâce à laquelle aussi bien l'individu que la famille peut faire face à des crises qui seraient insurmontables pour ceux qui ne disposent que de très modestes ressources. Il y a aussi cet objectif social plus vaste, celui d'une certaine qualité de vie qui permet à l'individu non seulement de vivre convenablement, mais surtout de s'épanouir pleinement.

Au départ cependant, il faut qu'il y ait revenu de base convenable, faute de quoi l'individu ou la famille se trouve gravement désavantagé. Aussi la question qui tiendra lieu de pivot à ce document pourrait être ainsi formulée: comment assurer à tous les Canadiens la sécurité du revenu ?

Valeurs collectives et Prémisses de ce document

Malgré leur conception généreuse, malgré leur ampleur, les programmes de sécurité du revenu susciteront des critiques s'ils sont fondés sur une interprétation erronée de l'opinion relativement aux responsabilités de l'individu envers lui-même et sa famille, et à celles de la société envers l'individu et son bien-être.

Par conséquent, il est bon de préciser au départ les attitudes ou valeurs qui, selon le gouvernement du Canada, sont celles de notre société et qui ont du reste servi de prémisses à l'élaboration de la formule globale de sécurité sociale présentée ci-après.

En premier lieu, nous croyons que les Canadiens considèrent leur indépendance, ou leur autonomie personnelle, comme une valeur fondamentale. Ils entendent subvenir à leurs propres besoins par leurs propres moyens et ils estiment que les autres doivent en faire

of sheer selfishness: rather it is a matter of believing that each should contribute, to the extent he is able, to his own and his family's well-being, and that through this contribution he will be contributing to the well-being of others.

Secondly, we believe that Canadians hold to the value of *interdependence*, or to put it in rather more philosophical terms, to the notion that man has a responsibility to his fellow men. This is a value which Canadians have learned from childhood as a basic social ethic, and one which has come to have a particular significance in Canada's cultural traditions, by reason of the need in earlier and frontier times for people to rely upon one another for their very survival.

We do not see any contradiction between these apparently contradictory values — independence and interdependence. Nor, we suspect, do individual Canadians. It is simply a matter of working, if you are able, to meet your family's daily needs, and of saving, to the extent you are able, to meet the contingencies of life. And, on the other hand, when it comes to people who are unable or are not expected to work, it is simply a matter of those who are able to work contributing to the welfare of those who are not able to care for themselves.

All of this seems so commonplace as to scarcely bear repeating. But it is fundamental to the design of an ideal social security system.

It is fundamental, too, if there is disagreement over whether these values are in fact commonly held by Canadians, that such disagreement be openly discussed and resolved. Otherwise what might appear to be differences of opinion over the social security system may well turn out to be differences of view as to what Canadians believe.

There is a current example which well illustrates this point. It is being argued by some that the "work ethic", as it is popularly conceived, is dead: that Canadians no longer believe in the virtue of work, and in the self-sufficiency which is the product of work. If this were so, then the social security system should be constructed so as to provide to everyone an option — to work or not to work — and to provide for each an assured income no matter which of the options he chose. If this is *not* so — if Canadians still believe in the virtue of self-sufficiency, and that it is more worthwhile to be employed than to be unemployed — then the social security system should take quite another shape.

autant. Soulignons que cette exigence n'a rien d'égoïste; il faut plutôt y voir la conviction qu'il incombe à chacun d'assumer, dans la mesure de ses moyens, tant son bien-être personnel que celui des siens et ainsi contribuer au bien-être des autres.

En second lieu, il est une autre valeur qu'on respecte, à savoir le principe de la solidarité collective ou, en d'autres termes, l'idée de la responsabilité de chacun envers ses semblables. La solidarité est un principe que les Canadiens apprennent à respecter dès leur enfance, comme règle fondamentale de l'éthique sociale; dans le contexte des traditions culturelles du Canada, cette valeur revêt un caractère très particulier. Car à cette époque lointaine des pionniers, les Canadiens ne devaient-ils pas compter les uns sur les autres, ne serait-ce que pour survivre? Indépendance et solidarité sont des valeurs qui, à prime abord, pourraient se contredire, alors qu'en fait elles ne nous paraissent pas incompatibles, pas plus du reste qu'il nous est permis de supposer qu'elles se contredisent dans l'esprit des Canadiens. Cela sous-entend tout simplement, d'une part, que celui qui est apte à travailler cherchera un emploi rémunéré afin de pourvoir aux besoins de sa famille, en économisant autant que possible pour faire face à toute éventualité. D'autre part, c'est à ceux qui peuvent travailler de contribuer au bien-être de ceux qui sont incapables de suffire à leurs propres besoins, c'est-à-dire les personnes inaptes à travailler ou celles dont on ne saurait attendre qu'elles travaillent.

D'aucuns jugeront banal ce point de vue et trouveront inopportun de s'attarder à des lieux communs, mais il reste que ces considérations sont essentielles à l'élaboration d'un système idéal de sécurité sociale.

Il y a lieu à cet effet de souligner l'importance de débattre et de régler les différends qui pourraient naître au sujet des valeurs auxquelles adhère la société canadienne, de façon à ne pas confondre un désaccord sur ces principes avec les désaccords qui porteraient sur le système lui-même.

Citons, à cet effet, un exemple courant: au dire de certains, la prétendue "éthique du travail" est désormais périmée. Les Canadiens ne croiraient plus aux vertus du travail et à l'indépendance qui en résulte. Si cette hypothèse était fondée, il nous faudrait concevoir un Régime de sécurité sociale qui offrirait à chacun le choix de travailler ou de ne pas travailler, sans pour autant priver qui que ce soit d'un revenu assuré. Mais si tel n'est pas le cas, si les Canadiens demeurent convaincus qu'il est méritoire de se suffire à soi-même et qu'il est condamnable de ne pas travailler à cette fin, il nous faut en conséquence élaborer un tout autre système de sécurité sociale.

For our part, we reject the idea that the social security system should be designed on the assumption that the "work ethic" is dead. True, Canadians are coming to question the social value of certain kinds of work, and to question whether there is an inherent virtue in work, no matter how unpleasant or de-humanizing it may be. This, indeed, is a questioning of the work ethic in its original sense: that work as such, whatever form it takes, and whatever its end objective, is of and by itself a good thing. Canadians — particularly young Canadians — have come to question this view. But it is quite another thing to say that Canadians have come to the conclusion that everyone should be given a choice as to whether to work or not, and that he or she should be paid whatever that choice may be.

The reason for the rejection of such a notion can be found quite simply, we think, in another value commonly held by Canadians — *fairness, or equity*. It has long been accepted that the fruits of economic growth should be fairly distributed: that the increases in income which are the product of a growing economy should not be appropriated by the rich or the powerful. But there is another fruit of economic growth — or product of the ability of a nation to produce more with less effort — and that is increased leisure. We doubt very much that Canadians believe that the lazy should appropriate more than their fair share of the increases in leisure, any more than they believe that the powerful should appropriate more than their fair share of the increases in income.

The proposals in this Working Paper have been prepared, then, on the assumption that Canadians still hold to their belief in *independence*, and *interdependence*, and *fairness* in the distribution of the fruits of a growing country.

Social Security in Perspective

The ideal social security system is one which would reflect these values, or attitudes, of the Canadian community. It would go something like this.

For people who are of working age, and are able to work, there would be employment at at least a living wage. To ensure that a living wage is paid, the state would legislate a minimum wage. If the minimum wage were sufficient to support small family units only, income supplements would be available to meet the costs of child-raising in larger families whose incomes fell at or near the minimum wage.

To meet the contingencies of life — temporary unemployment, sickness, injury, and disability — and to provide for retirement, everyone would save a portion of his or her income, and contribute

Quant à nous, nous n'admettons pas qu'un régime de sécurité sociale doive être fondé sur la supposition que "l'éthique du travail" n'existe plus. Certes, les Canadiens en sont arrivés à mettre en doute un certain genre de travail, ainsi que les vertus inhérentes au travail, si déplaisant et aliénant soit-il. C'est bien là, en effet, une remise en question de l'éthique du travail dans son sens premier: que le travail comme tel, quelle que soit la forme qu'il revêt et quel que soit son but, est en soi une bonne chose. Voilà ce que les Canadiens, les jeunes en particulier, remettent en cause. Mais c'est bien autre chose d'alléguer que les Canadiens estiment que chacun doit être payé, qu'il choisisse de travailler ou pas.

Il est un autre ordre de valeurs qui prévaut chez les Canadiens, celui de la *justice* et de l'*équité*, et qui contredit pareille attitude. Depuis longtemps, on reconnaît généralement que les fruits de la croissance économique doivent être équitablement partagés et que l'augmentation du revenu qui en résulte ne doit pas être accaparée par les riches ou les puissants. De plus, puisque la croissance économique d'un pays a comme autre conséquence de permettre au peuple de produire davantage avec un moindre effort, il devient dès lors possible aux citoyens de consacrer plus de temps aux loisirs. Nous ne sommes pas du tout convaincus que les Canadiens soient prêts à consentir aux fainéants plus que leur juste part de loisir, ni à reconnaître aux nantis le droit de s'approprier plus que leur juste part des bénéfices du progrès économique.

Les propositions de ce document sont donc fondées sur la conviction que les Canadiens croient toujours aux principes d'indépendance, de solidarité et d'équité lorsqu'il s'agit de répartir les bénéfices qui découlent du progrès.

Sécurité sociale en perspective

Le système idéal de sécurité du revenu est celui qui tiendrait compte des valeurs ou des attitudes de la collectivité canadienne. Il pourrait être formulé de la façon suivante: un emploi rémunéré au moins à un salaire de subsistance serait assuré aux personnes qui sont en âge et capables de travailler; pour en garantir le paiement, il appartiendrait à l'Etat de fixer le salaire minimum vital et, si celui-ci était fixé uniquement en fonction des besoins des familles peu nombreuses, il conviendrait en ce cas qu'un supplément soit assuré aux familles nombreuses dont le revenu d'emploi se situerait au niveau ou au seuil du salaire minimum vital.

En prévision de la retraite et pour parer aux imprévus (chômage temporaire, maladie, accident, invalidité), chacun épargnerait une partie de son revenu et verserait ces économies à une caisse d'assu-

these savings to an insurance plan. The basic insurance would be provided by a public or social insurance plan, and insurance above these basic levels would be provided for privately. To meet large and unforeseen expenditures, such as medical and hospital bills, special or universal hospital and medical insurance plans would be established by the state.

If someone somehow failed to receive an adequate “income through employment” (with supplementation of family income for low income earners), or “income from savings” (social insurance), additional income support measures would be available. These would be required when employment was not available for a person, or when he/she was not suited for the jobs which were available. Such measures would be required, too, when a person had been unable by reason of his/her income to save for retirement or for the contingencies of life. These supplementary income support measures would be associated with the social and employment services needed to assist in returning to employment those who were able to do so — services such as training, placement, rehabilitation and counselling. They would be accompanied, too, by any special or institutional services required, such as nursing homes, or child care facilities.

Canada's Social Security System Today: An Overview

Over time, Canada has in fact built a social security system which conforms, more or less, with this simplistic model. That this is so is a tribute to the wisdom and the insight of the politicians — federal and provincial — who were the architects of the programmes involved.

The history of how Canada's several social security programmes were developed is summarized in the Government of Canada's Working Paper on the Constitution entitled *Income Security and Social Services*, published in 1969, and need not be repeated here. But the essence is worth recounting.

Governments of Canada were committed to a high level of employment and income in a White Paper published in 1945. Provincial governments legislated minimum wages from around 1917 on, as did the federal government in respect of industries under its jurisdiction. The need for recognizing the costs to families of raising children led to the establishment of income tax exemptions for dependent children, and later the introduction of universal family allowances.

rance. L'assurance de base, ou minimale, s'inscrirait dans le cadre d'un régime public ou social, et toute assurance au-dessus de ces niveaux de base serait du ressort privé. Il incomberait à l'Etat de prévoir des programmes spéciaux ou universels d'assurance permettant à l'individu d'assumer des frais considérables et imprévus, tels ceux qu'entraînent les soins médicaux et hospitaliers.

Dans le cas des personnes dont le "revenu d'épargne" (assurance sociale) ou le "revenu d'emploi" serait insuffisant, même avec le supplément au revenu familial pour les petits salariés, des mesures supplémentaires de soutien de revenu seraient prévues. Ces mesures s'imposeraient lorsqu'une personne est incapable de se trouver de l'emploi ou qu'elle n'a pas les aptitudes requises pour les emplois qu'on lui offre. Elles s'imposeraient également dans le cas des personnes qui n'auraient pu, en raison de leur trop faible revenu, épargner en prévision de la retraite ou pour parer aux imprévus. A ces mesures supplémentaires de soutien du revenu, s'ajouterait toute la gamme des services nécessaires pour aider les personnes capables de travailler à se trouver de l'emploi (recyclage, placement, réadaptation et orientation). Certains services spéciaux ou institutionnels, comme des maisons de repos pour personnes âgées ou des garderies d'enfants, complèteraient les mesures décrites précédemment.

Le système de sécurité sociale du Canada aujourd'hui : aperçu d'ensemble

Le Canada, au cours des années, a élaboré un système de sécurité sociale qui, dans une certaine mesure, ressemble au modèle élémentaire que nous venons d'esquisser. Qu'il en soit ainsi est tout à la louange de la sagesse et de l'intuition des hommes politiques — fédéraux et provinciaux — qui ont été les artisans des programmes actuels.

Le document de travail du gouvernement canadien sur la Constitution, publié en 1969 sous le titre "Sécurité du Revenu et Services sociaux", résume l'évolution de plusieurs programmes de sécurité sociale. S'il n'y a pas lieu d'y revenir dans le détail, il semble valoir la peine d'en rappeler les grandes lignes.

Le Livre Blanc publié en 1945 engageait les gouvernements du Canada à assurer un niveau élevé d'emploi et de revenu. Depuis 1917 environ, le taux du salaire minimum vital est dicté par les provinces et par le gouvernement fédéral, chacun dans le champ de sa juridiction. La nécessité de reconnaître l'importance des frais que doivent assumer les familles pour élever leurs enfants a amené l'instauration du dégrèvement d'impôt pour enfants à charge, et, plus tard, l'établissement du Régime universel des allocations familiales.

Social insurance plans, designed to provide a mechanism by which people could save to meet the contingencies of life, have also been set in place. Provincial ^{workers} Workmen's Compensation plans were established as early as the 1880's to meet the contingency of injury on the job. The Unemployment Insurance Plan was established in 1940 to meet the contingency of temporary unemployment, and amended in 1971 to provide as well for sickness and maternity benefits. And the Canada and Quebec Pension Plans were established in 1965 to provide a mechanism by which people could and would save for their retirement, whether by reason of age or disability, and to provide for survivors in the event of death.

As for the major and unforeseen expenditures which cannot be expected to be financed out of a minimal family budget, particularly hospital and medical care, universal hospital insurance was introduced, province by province, between 1947 and 1961, and universal medical care insurance between 1962 and 1971. Federal government financing was made available for hospital insurance in 1958 and for medical care insurance in 1968. Since 1954 the federal government has provided financial aid to provinces and to non-profit corporations for the construction or renovation of housing or hostels for low-income families, elderly persons, students, and people who are physically or mentally handicapped. Since 1969 the emphasis on housing for low-income people has steadily increased.

The "backup" for the "income through employment" and "income through savings and insurance" measures described above takes the form, for the old, of a federal universal old age security plan, supported where required by a guaranteed income supplement, and for others in need, provincial social assistance plans, financed to the extent of 50 per cent under the federal Canada Assistance Plan. These plans are designed to meet the income needs of the disabled, of the old who require more income, of single parent families — usually widowed or separated mothers with dependent children — and of people who have been unemployed for an extended period of time. They are also designed to provide the social services required, augmented and supported by the employment services provided through manpower offices.

Deficiencies in Canada's Social Security System

In a sense, therefore, if one looks at it in a global way, Canada already has a social security system which resembles the ideal sketched

L'établissement de programmes d'assurance sociale permettra aux Canadiens de réaliser des économies pour parer à l'imprévu. Les programmes provinciaux d'Indemnisation aux accidentés du travail existent depuis 1880. Le Régime de l'assurance-chômage entre en vigueur en 1940, mais il ne vient en aide qu'aux chômeurs temporaires; toutefois, en 1971, la Loi est modifiée de façon à admettre, comme prestataires, les personnes en congé de maladie et de maternité. Enfin, les Régimes de pensions du Canada et de Rentes du Québec, inaugurés en 1965, offrent aux Canadiens un moyen d'épargner en prévision du moment où ils devront, en raison de leur âge ou de quelque incapacité, prendre leur retraite; ces régimes prévoient en outre des dispositions pour les héritiers, en cas de décès du cotisant.

Quant aux dépenses importantes et imprévisibles dont un budget familial minimum ne saurait assumer la charge, notamment les soins médicaux et hospitaliers, deux autres programmes sont lancés: l'Assurance-hospitalisation universelle est progressivement instituée de 1947 à 1961 d'une province à l'autre, pour être suivie, de 1962 à 1971, par une assurance médicale universelle. Depuis 1958 dans le cas de l'Assurance-hospitalisation, et depuis 1968 dans le cas de l'Assurance médicale, le gouvernement fédéral effectue des transferts de fonds aux provinces. Depuis 1954, des subventions fédérales sont accordées aux provinces et aux sociétés sans but lucratif pour la construction et la rénovation de logements ou de foyers à l'intention des familles à faible revenu, des personnes âgées, des étudiants, des personnes handicapées ou des malades mentaux. Depuis 1969, le gouvernement fédéral accorde de plus en plus d'importance au logement des personnes à faible revenu.

Les mesures de soutien de "revenu d'emploi" et de "revenu d'épargne et d'assurance", s'inscrivent, dans le cas des personnes âgées, à l'intérieur d'un régime fédéral universel de sécurité de la vieillesse appuyé, au besoin, du supplément de revenu garanti; dans tous les autres cas, ces mêmes mesures de soutien s'inscrivent dans le cadre des régimes provinciaux d'assistance sociale, lesquels sont financés à 50 p. 100 par le gouvernement fédéral au moyen du Régime d'assistance publique du Canada. Ces régimes sont conçus en fonction des besoins des invalides, des vieillards dont le revenu est insuffisant, des familles à parent unique (habituellement des mères de famille, veuves ou séparées, avec enfants à charge) et des personnes en chômage prolongé. Ils assurent en outre les services sociaux nécessaires qui sont appuyés et complétés par les services d'emploi qu'offrent les bureaux de la Main-d'oeuvre.

Faiblesses du système de sécurité sociale au Canada

Il est donc permis d'avancer que, dans l'ensemble, le système actuel de sécurité sociale du Canada offre des ressemblances avec le

out above. Why then all the criticism? What in the system has gone wrong?

The deficiencies in the country's social security system become apparent, really, when one looks at how it affects *individual* Canadians. This perhaps is where the experts and indeed governments have gone wrong: they have tended to concern themselves rather more with the general programmes needed to help particular groups of people, and rather less with the way in which these programmes affect the *individuals* they are designed to help — or indeed the way they affect other people.

When one looks at the social security system through the eyes of the people affected — as people increasingly have been trying to do in the past several years — one finds that there are several rather serious deficiencies in Canada's social security programmes.

Full Employment. The first deficiency arises from the simplistic assumption that Canada can, at any and every point in time, expect to achieve full employment — save, of course, for the temporary unemployment which is associated with a move from one job to another. In fact there is extended unemployment in Canada — seasonal, regional, and sometimes structural — and the nation's social security system should be constructed with this reality in mind.

This is not to suggest that Canada's economic policies have been a failure: the fact that Canada is among the richest countries in the world and among the fastest growing countries in the world is evidence that this is not the case. But it is to recognize, as indeed every industrialized country in the world is coming to recognize, that there are limits to what general economic policies can do — limits to macroeconomic policies (fiscal, monetary, trade and balance of payments policies); limits to the general policies designed to develop particular sectors and regions of the country (investment, subsidy and adjustment policies); and limits to the measures designed to facilitate the rapid movement of labour and capital to the places where they can be used most productively.

A few examples will serve to illustrate this point. Unemployed people are not readily or easily matched to available jobs. They may have the wrong skills; they may be in the wrong place and unable for family or financial reasons to move to available jobs; or they may attach such a high value to the life-style of their occupation or their locale or their province that they would prefer very low incomes to the major disruption that comes with moving to more industrialized areas and/or higher paying jobs. On the other side employers may be unwilling or financially unable to improve the work environment, or to pay enough for the unpleasant or tedious jobs to attract and move unemployed people to them. Hence special measures — occupational

modèle esquissé plus haut. Pourquoi alors tant de critiques ? Où donc a-t-on pu faire fausse route ?

Les lacunes du régime sautent aux yeux de quiconque se donne la peine d'analyser ses répercussions sur l'individu. C'est peut-être là que les spécialistes et les gouvernements ont erré. Ils ont eu tendance à se préoccuper davantage de programmes généraux conçus en fonction de catégories de personnes, que de leurs effets sur les individus qu'ils étaient destinés à aider (ou même de leurs effets sur les autres personnes).

Lorsqu'on analyse le système, tel qu'il apparaît aux yeux des bénéficiaires (comme de plus en plus on a cherché à le faire au cours des dernières années), on a tôt fait de discerner les faiblesses assez graves des programmes canadiens de sécurité sociale.

Le plein emploi. La première de ces faiblesses tient à cette hypothèse selon laquelle on croit qu'il est toujours possible (exception faite du chômage temporaire qu'entraîne un changement d'emploi) de réaliser le plein emploi au pays. En fait, au Canada, nous connaissons un chômage étendu attribuable à des facteurs saisonniers, régionaux et structuraux; notre régime de sécurité sociale devrait en tenir compte.

Nous ne laissons pas du tout entendre que notre politique économique a échoué. Au contraire, le Canada compte parmi les pays les plus riches du monde et parmi les nations qui connaissent un progrès des plus rapides. Mais, à l'instar de tous les pays industrialisés, il nous faut bien reconnaître qu'il y a des limites à ce que peuvent réaliser des politiques économiques générales: limites aux mesures macroéconomiques (qu'il s'agisse de fiscalité, de monnaie, de commerce ou de balance des paiements); limites à toute politique générale axée sur le développement économique de certains secteurs de l'industrie et de certaines régions du pays (qu'il s'agisse d'investissements, de subsides et de rajustements); limites enfin aux politiques visant à la productivité maximale des ressources par une plus grande mobilité de la main-d'oeuvre et des capitaux.

Expliquons-nous: les chômeurs n'ont pas toujours les aptitudes correspondantes aux emplois disponibles. Ils peuvent ne pas avoir les compétences techniques requises; il ne leur est peut-être pas possible, pour des raisons d'ordre familial ou financier, d'aller là où il se trouve des emplois disponibles; ou encore, par attachement à leur genre de vie, celui de leur entourage ou de leur région, ils préfèrent se contenter d'un faible revenu plutôt que de subir les perturbations d'un déménagement vers des régions où il y aurait des emplois mieux rémunérés. Il se pourrait aussi que, de son côté, l'employeur ne veuille pas ou ne puisse pas améliorer les conditions de travail ou augmenter les salaires, pour attirer la main-d'oeuvre

training, mobility grants, changes in work environment — are necessary to supplement the more general economic measures designed to stimulate employment.

A second example: regional and sectoral economic policies cannot be expected to overcome every economic disadvantage of every industry or every region, nor can they be expected to preserve every present industry and promise new industries to every community and every area. This is not to say that Canada should give up on its regional economic policies: they remain a cornerstone not only of job creation in parts of Canada, but also of national unity. But it remains that there is extended unemployment, even when the economy as a whole is manifestly buoyant. Again, special measures are called for to supplement general economic policies, if we are to get all Canadians to work.

A third example of the mistake in believing that general economic policies are capable of providing "income through employment" to everyone, is to be found in the manifest inability of industry always to grow at exactly the right rate to absorb increases in the labour force. If there is a sudden surge in the numbers of young people leaving school, or an unexpected increase in the numbers of married women who seek employment outside the home, it takes time for the private economy to adjust, and to provide the jobs which are required.

The point of these examples will be self-evident: Canada's social security system must be based on the assumption that special employment measures will be required to supplement general economic policies, and that such measures should be looked upon as a basic element of the social security system. The Government of Canada has already initiated a good many such measures — the Local Initiatives Programme, on the job training and seasonal capital works. But we should be prepared to review them, as well as other measures, to ensure that they are sufficient, that they are sufficiently tailored to the needs of people who have been unemployed for an extended period of time, and that they are sufficiently tailored to the needs of the regions where unemployment is chronically high.

Inadequacies of Income through Employment. A second major deficiency in Canada's income security system arises from the fact that the incomes of people who *are* employed oftentimes are not adequate to meet the family's needs. There are essentially two situations where this arises.

disponible, lorsqu'il s'agit de travaux pénibles. Il y aurait donc lieu de prévoir, outre les mesures économiques d'ordre général visant à stimuler l'emploi, des dispositions particulières: formation professionnelle, indemnités de déplacement, modification des conditions de travail.

En second lieu, on ne peut attendre d'une politique économique régionale et sectorielle qu'elle aplanisse complètement les difficultés économiques de toutes les industries ou de toutes les régions du pays; qu'elle garantisse l'existence de chacune des industries actuellement en place et qu'elle en promette de nouvelles à toutes les villes et à toutes les régions. Ce qui ne veut pas dire que le Canada doive pour autant abandonner sa politique économique régionale: elle est indispensable, non seulement à la création d'emplois dans certaines régions du pays, mais aussi à l'unité nationale. Il n'en est pas moins vrai que le pays tout entier est aux prises avec le problème du chômage, même si l'économie dans son ensemble est florissante. Ici encore, certaines mesures spéciales devront pouvoir appuyer les orientations économiques générales si l'on entend offrir de l'emploi à tous les Canadiens.

En troisième lieu, si vraiment une politique économique générale pouvait assurer à tous et à chacun "un revenu d'emploi", pourquoi l'industrie manifesterait-elle une telle impuissance à régulariser le rythme de son développement, de façon à correspondre exactement aux impératifs de l'accroissement de la main-d'oeuvre ? S'il se trouve que le nombre de jeunes qui quittent l'école ou de femmes mariées en quête d'un emploi monte en flèche, il faut toujours un certain temps au secteur privé pour trouver un moyen d'absorber ce surcroît de la main-d'oeuvre.

La conclusion de ce qui précède se dégage d'elle-même: le système de sécurité sociale au Canada doit être élaboré à partir du principe selon lequel il est indispensable de prévoir des mesures spéciales d'emploi pour appuyer l'ensemble de la politique économique. Ces mesures spéciales doivent s'inscrire parmi les éléments fondamentaux du système. Le gouvernement du Canada a déjà pris bon nombre de ces mesures: programme d'initiatives locales, formation en cours d'emploi, travaux d'immobilisations saisonniers. Il nous faudrait cependant les réexaminer, ainsi que d'autres mesures de même nature, afin de nous assurer qu'elles sont suffisantes et qu'elles sont bien adaptées, tant aux besoins de ceux qui sont en chômage prolongé, qu'aux besoins des régions où sévit un chômage constant.

Insuffisance du "revenu d'emploi". Une deuxième faiblesse importante du système de sécurité du revenu au Canada provient du fait que ceux qui travaillent disposent trop souvent d'un revenu insuffisant pour satisfaire aux besoins de leur famille. On rencontre cette lacune dans deux situations particulières.

First, it arises in families where there are children, and the breadwinner is working at or near the minimum wage. If the minimum wage is sufficient to support only a small family unit — minimum wages range, generally speaking, between \$3,000 and \$4,000 a year across Canada — then it is evident that a couple dependent upon the minimum wage will not have enough to support several children. For it has been estimated that it costs anywhere between \$500 and \$700 a year to raise a child. Yet the family allowances system provides only between \$72 and \$120 a year per child, and the exemption for dependent children under the tax system takes effect only when the couple is earning over \$3,000. Moreover social assistance legislation does not, generally speaking, provide for the supplementation of incomes of families where one spouse is “fully employed”.

The result is that if a breadwinner is working fulltime, and is paid at or near the minimum wage, he or she will not have enough income to support more than one or two children. What is more, in many cases, the family would actually be better off if the breadwinner were to quit his or her job and go on social assistance. For the social assistance levels for couples with two or more children are higher in most provinces than the minimum wage in those provinces.

The second situation in which the incomes of people who are employed may not be adequate to meet the family's needs, is where the working spouse holds part-time or intermittent jobs or is self-employed with low earnings, with the result that his or her total income is less than the minimum required. It is possible, in other words, for people to be “employed”, in a sense, and yet not receive an income equivalent to the minimum wage. For some of these people — the self-employed — social assistance may not be available, and for others — the intermittently unemployed — it may not be acceptable because of the stigma attached.

Work Incentives. A third major deficiency in Canada's income security system is related to the one we have just discussed: there is too little — in some cases, virtually no — incentive to get off social assistance. In the first place, the social assistance may be higher than what one could earn at or near the minimum wage, as we have seen. And in the second place, if one does take a part-time or temporary job — for that matter a permanent job — one loses, in most provinces, nearly \$1 of social aid for every \$1 of income from employment (except for a small amount of income which is exempt). In one province the “reduction rate” is 75 cents for every \$1 earned and in another 50 cents. Moreover, for people who have been on social

La première situation est celle où le salaire du gagne-pain d'une famille avec enfants à charge se situe au minimum vital ou à peu près. Or, si le minimum vital (qui varie de \$3,000 à \$4,000 selon les régions) ne peut suffire qu'aux besoins d'une toute petite famille, il va de soi que le couple qui doit se satisfaire de ce minimum vital ne disposera pas d'un revenu suffisant pour subvenir aux besoins de plusieurs enfants. Bien qu'on estime qu'il en coûte entre \$500 et \$700 par année pour répondre aux besoins d'un enfant, le régime des allocations familiales n'accorde par année que \$72 à \$120 par enfant; d'autre part, l'exemption pour les enfants à charge, aux termes de la Loi sur l'impôt, ne s'applique que dans le cas des couples dont le revenu excède \$3,000. De plus, les lois de l'assistance sociale ne prévoient pas en général de supplément au revenu d'une famille dont l'un des conjoints travaille à plein temps.

Il en résulte que si le gagne-pain d'une famille travaille à temps plein et qu'il ne reçoit que le minimum vital, ou à peu près, son revenu ne suffira qu'à faire vivre un ou deux enfants. Le plus grave, c'est que, bien souvent, cette famille se trouverait dans une situation financière plus avantageuse si le gagne-pain abandonnait son emploi pour s'en remettre entièrement à l'assistance sociale. En effet, dans la majorité des provinces, les prestations de l'assistance sociale pour les familles de deux enfants ou plus sont établies à un niveau plus élevé que celui du salaire minimum vital.

La deuxième situation où il pourrait y avoir insuffisance de revenu pour la famille est celle où le salaire du conjoint qui travaille, soit à son propre compte, soit à temps partiel, soit de façon intermittente, est inférieur au minimum requis. Autrement dit, une personne peut être "employée" sans pour autant que son salaire atteigne le niveau du minimum vital. Or, pour certains d'entre eux (ceux qui travaillent à leur propre compte) l'assistance sociale peut ne pas prévoir d'aide, tandis que pour les autres, cette aide, à leurs yeux honteuse, peut être inacceptable.

Incitations au travail. Une troisième faiblesse importante du système canadien de sécurité du revenu se rattache à la précédente. On incite trop peu, quelquefois pas du tout, les intéressés à se retirer de l'assistance sociale. D'abord, comme nous venons de le voir, les prestations dans certaines provinces sont plus élevées que le salaire minimum vital. De plus, dans la plupart des provinces, lorsqu'un assisté social se trouve un emploi, que ce soit un emploi à temps plein, à temps partiel ou temporaire, il perd, en assistance sociale, presque l'équivalent de son "revenu d'emploi" (il y a cependant une minime partie de son revenu qui n'est pas touchée). Dans une province les prestations sont réduites de 75¢ pour chaque \$1 de revenu d'emploi, tandis que dans une autre le taux de réduction est de 50¢. Enfin, les personnes qui vivent des prestations de l'assistance

assistance for an extended period of time there is a certain security in that status: if they take employment there is always a danger that the job will fall through, and that they will then have to requalify themselves for assistance.

Social welfare authorities are thus faced with a difficult dilemma when it comes to able-bodied people who are on welfare: they know that the best thing for these people, in terms of their own self-esteem, is employment, and yet they also know that the "system" may exact a high price from the recipient if he/she *does* gradually find his/her way back into employment. To compound the dilemma, past efforts to put welfare recipients to work often involved jobs which did not carry a "wage", but only a continuation of social assistance. And sometimes the jobs were artificial. The result has been a tendency to stigmatize any proposals for social assistance employment programmes as "work for welfare". This is the circle which must be broken if employment is to be found for people who have been out of work for an extended period of time, and if there is to be adequate incentive for them to take that employment.

Single Parent Families on social assistance — largely mothers who are widowed or separated and have dependent children — face an even more difficult dilemma. Not only is there little incentive for them to seek employment outside the home, if they choose to do so, but they must overcome the difficulties of finding child care facilities, and of playing the multiple roles of mother, breadwinner and housekeeper. In a sense, therefore, the social security system is doubly biased against these mothers seeking employment.

Different Levels of Assistance. A fourth deficiency in Canada's income security system arises from the differing levels of assistance available to families who have similar needs, but who find themselves in differing circumstances. Here, for example, is the income situation, including Family Allowances, of a family with three children, aged 6, 10 and 15, in one province: if the working spouse is working at the minimum wage, the family income would be \$4,008; if he were undergoing training and receiving Manpower Training Allowances the family income would be \$4,840; if the family were on social assistance the family income would be \$4,620, and if the working spouse were receiving the average compensation under a Local Initiatives Project, the family income would be \$5,308 on an annual basis. Other comparisons are given in the table on the following page. To further compound the confusion, when a couple reaches the age of 65 (both spouses over 65), they become entitled to a minimum annual family income of \$3,895 under the Old Age Security — Guaranteed Income Supplement programme. This compares with \$3,390 if they both

sociale depuis longtemps trouvent une certaine forme de sécurité dans cette situation: l'emploi qui pourrait leur être offert ne présente pas toujours une pleine garantie de permanence, et, s'il leur arrivait de le perdre, il leur faudrait alors de nouveau satisfaire aux conditions d'admissibilité de l'assistance sociale.

Les autorités du bien-être social se trouvent donc en présence d'un dilemme lorsqu'elles ont, comme prestataires de l'assistance sociale, des individus aptes au travail: elles savent que la solution pour ces personnes, soucieuses de leur propre dignité, serait de travailler, mais elles savent aussi que le "système" peut exiger un prix élevé de celui qui reprend progressivement le chemin du travail. Et pour ajouter au dilemme, les tentatives qu'on a pu faire dans le passé pour remettre au travail les assistés sociaux se résumaient en général à offrir un emploi souvent créé de façon artificielle et rémunéré, non pas par un salaire, mais par des prestations de l'assistance sociale. D'où la tendance à dévaloriser les emplois prévus au programme de l'assistance sociale en les considérant comme du "travail pour le bien-être". Voilà donc le cercle vicieux qu'il nous faut rompre pour donner à ces personnes qui se trouvent depuis longtemps sans emploi un travail qui comportera une incitation à l'accepter.

Les familles à parent unique qui sont prestataires de l'assistance sociale (en général des mères, veuves ou séparées, avec enfants à charge) ont un problème encore plus difficile à résoudre. D'une part, le travail que pourraient trouver ces personnes à l'extérieur n'offre qu'une faible incitation; d'autre part, si elles travaillent, ces personnes doivent assurer la garde de leurs enfants en plus de remplir leur rôle de ménagère et de gagne-pain, ce qui n'est pas chose aisée. Il est donc permis de conclure que le système de sécurité sociale défavorise doublement ces mères désireuses de travailler.

Divers niveaux d'assistance: la façon dont les niveaux d'assistance sont établis constitue une quatrième faiblesse du système. En effet, deux familles qui ont les mêmes besoins mais qui vivent dans des conditions différentes peuvent ne pas toucher les mêmes prestations de l'assistance sociale. Prenons par exemple, dans une province donnée, la situation d'une famille de trois enfants (de 6, 10 et 15 ans), compte tenu des allocations familiales: si le gagne-pain de la famille touche le salaire minimum vital, le revenu familial s'élèvera à \$4,008; s'il est inscrit à un cours de formation de la main-d'oeuvre et reçoit les allocations prévues à cette fin, le revenu familial sera de \$4,840; s'il touche la compensation moyenne en vertu du Programme d'initiatives locales, le revenu familial, établi sur une base annuelle, atteindra \$5,308; cette même famille, si elle était prestataire de l'assistance sociale, recevrait \$4,620. (D'autres exemples de ce genre se trouvent au tableau de la page suivante). Les choses deviennent plus compliquées dans le cas des personnes âgées: un couple dont les deux conjoints ont 65 ans ou plus a droit, aux termes

BENEFITS, ON AN ANNUAL BASIS, UNDER SELECTED SOCIAL PROGRAMMES, SELECTED PROVINCES, MARCH, 1973

| Programme | Couple | | | | Couple with three children aged 6, 10, 15 | | | | | | | |
|--|--------|-------|-------|----------|---|----------|--------|-------|-------|-------|-------|----------|
| | P.E.I. | N.B. | QUE. | ONT. | SASK. | B.C. | P.E.I. | N.B. | QUE. | ONT. | SASK. | B.C. |
| 1. Employed at the Minimum Wage, with Family Allowances | 2,600 | 3,120 | 3,432 | 3,744 | 3,640 | 4,160 | 2,864 | 3,384 | 3,696 | 4,008 | 3,904 | 4,424 |
| 2. On social assistance, with Family Allowances(a) | 2,613 | 2,124 | 2,316 | 2,448(b) | 2,592 | 3,000(c) | 3,905 | 3,872 | 3,480 | 4,620 | 4,752 | 5,064(c) |
| 3. On occupational training allowances under the Canada Manpower Training Program, with Family Allowances(d) | 3,068 | 3,068 | 3,276 | 3,276 | 3,276 | 3,276 | 4,268 | 4,268 | 4,840 | 4,840 | 4,840 | 4,840 |
| 4. On a LIP project, with Family Allowances(e) | 4,680 | 4,784 | 4,940 | 5,044 | 4,888 | 5,044 | 4,944 | 5,048 | 5,204 | 5,308 | 5,152 | 5,308 |
| 5. On OAS-GIS, both spouses over 65 | 3,895 | 3,895 | 3,895 | 3,895 | 3,895 | 3,895 | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| 6. Average U.I. benefits, with Family Allowances(f) | 2,704 | 2,964 | 3,328 | 3,484 | 3,328 | 3,640 | 2,968 | 3,228 | 3,592 | 3,748 | 3,592 | 3,904 |

- (a) Basic rates are approximations and these include estimates for fuel and rent. Benefits for couples with children are estimated using average allowances per child.
- (b) Rate is \$2,820 for a couple who are not employable.
- (c) These rates to be effective June 1, 1973.
- (d) Allowances are taxable and are based on persons living at home. They do not include living away allowance.
- (e) Based on average wages per week in the province. There are variations within a province, depending on local wage norms and the nature of the job.
- (f) Based on average weekly benefit payments under U.I. for all beneficiaries in the province for December 1972.

PRESTATIONS SUR UNE BASE ANNUELLE, AUX TERMES DE CERTAINS PROGRAMMES SOCIAUX DANS CERTAINES PROVINCES (MARS 1973)

| Programme | Couple | | | | | | | | Couple avec trois enfants âgés de 6, 10 et 15 ans | | | |
|---|-------------|-------|-------|----------------------|-------|----------------------|-------------|-------|---|-------|-------|----------------------|
| | I.-du-P.-E. | N.B. | QUE. | ONT. | SASK. | C.-B. | I.-du-P.-E. | N.B. | QUE. | ONT. | SASK. | C.-B. |
| 1. Salaire minimum plus allocations familiales | 2,600 | 3,120 | 3,432 | 3,744 | 3,640 | 4,160 | 2,864 | 3,384 | 3,696 | 4,008 | 3,904 | 4,424 |
| 2. Assistance sociale plus allocations familiales ^(a) | 2,613 | 2,124 | 2,316 | 2,448 ^(b) | 2,592 | 3,000 ^(c) | 3,905 | 3,872 | 3,480 | 4,620 | 4,752 | 5,064 ^(c) |
| 3. Allocations (programme formation main-d'oeuvre) plus allocations familiales ^(d) | 3,068 | 3,068 | 3,276 | 3,276 | 3,276 | 3,276 | 4,268 | 4,268 | 4,840 | 4,840 | 4,840 | 4,840 |
| 4. Allocations PIL plus allocations familiales ^(e) | 4,680 | 4,784 | 4,940 | 5,044 | 4,888 | 5,044 | 4,944 | 5,048 | 5,204 | 5,308 | 5,152 | 5,308 |
| 5. Versements PV/SRG pour conjoints de plus de 65 ans | 3,895 | 3,895 | 3,895 | 3,895 | 3,895 | 3,895 | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| 6. Prestations moyennes de l'assurance-chômage, plus allocations familiales ^(f) | 2,704 | 2,964 | 3,328 | 3,484 | 3,328 | 3,640 | 2,968 | 3,228 | 3,592 | 3,748 | 3,592 | 3,904 |

a) Les taux de base sont approximatifs; ils comprennent les évaluations pour le loyer et le chauffage. On utilise la moyenne des allocations par enfant pour évaluer les prestations versées au couple avec enfants à charge.

b) Le taux est de \$2,820 pour un couple dont les conjoints sont inemployables.

c) Ces taux doivent entrer en vigueur le 1er juin 1973.

d) Le montant de ces allocations est fixé selon le nombre de personnes vivant au foyer; elles sont imposables et ne comprennent pas les allocations de séjour hors du foyer.

e) Calculé d'après la moyenne des salaires hebdomadaires dans la province; dans une même province les salaires peuvent varier suivant les normes locales et selon la nature de l'emploi.

f) D'après les prestations hebdomadaires moyennes de l'assurance-chômage, versées à tous les bénéficiaires de la province en décembre 1972.

were under 65 and the working spouse was earning a minimum wage of \$282.50 per month. It compares too with \$2,042 if the working spouse were over 65 and not working and the dependent spouse were under 65 (again under the OAS/GIS programme).

This is not to suggest that an income security system can be expected to be perfectly symmetrical: it is to say, however, that an over-all review of the system is desirable in order to subject these relationships to scrutiny.

Relationship to Social Insurance Plans. In addition to the interrelationships between these several income support plans, there is the problem of the interrelationships between them and Canada's social insurance plans. The ideal income security system would, as we have said above, provide income through employment for people who are able to work, and income through savings (social and private insurance) to meet the contingencies of unemployment, illness and accident, and to provide for retirement. As already noted the Unemployment Insurance, Workmen's Compensation and Canada/Quebec Pension Plans were established to these ends.

There are several problems which arise, however, when one examines Canada's social insurance plans. First, to the extent that they have not been in operation for long enough — and here we are speaking of retirement pensions under the Canada and Quebec Pension Plans — the benefits are inadequate (since the scale of benefits is related to the length of time one has contributed). Moreover the benefits themselves may have been set at inadequate levels — the ceiling on pensionable earnings, for example, or the levels of the survivors' and disability benefits. In response to the latter problems it has been urged that further elements of subsidization be built into these plans — departing further from the strict insurance principle — in order to provide more adequate benefits for survivors and disabled contributors. And there are other problems, such as the limit on the cost of living escalation of Canada Pension Plan benefits. All of these would have to be examined in an over-all review of the income security system.

Lack of Coordination of the Elements of Canada's Income Security System. All of this relates to a sixth deficiency in the income security system: the much lamented "patchwork quilt" of programmes, and the failure of political authorities to coordinate their efforts

des Régimes de sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti, à un montant minimum annuel de \$3,895; si les deux conjoints ont moins de 65 ans et si l'un d'eux touche le salaire minimum vital de \$282.50 par mois, leur revenu annuel s'élève à \$3,390; enfin, si le gagnant est âgé de 65 ans ou plus et qu'il est sans travail et que son conjoint à charge a moins de 65 ans, le revenu annuel du couple est de \$2,042 (en vertu des Régimes SV/ SRG).

On ne prétend nullement qu'un système de sécurité du revenu puisse fonctionner de façon parfaitement symétrique; mais les considérations qui précèdent mettent en lumière la nécessité de revoir le système dans son ensemble.

Rapport avec les régimes d'assurance sociale. Outre la nature des rapports qui existent entre les divers régimes de soutien du revenu, il y a cet autre problème des rapports entre ceux-ci et les régimes d'assurance sociale du Canada. Le système idéal de sécurité de revenu, comme nous l'avons déjà dit, suppose un revenu d'emploi pour toute personne capable de travailler, et un revenu d'épargne (assurance sociale et privée) pour parer à toutes les éventualités (chômage, maladie, accident, etc.), ainsi qu'en prévision de la retraite. Comme nous le faisons remarquer, c'est à cette fin que les régimes de l'Assurance-chômage, d'Indemnisation aux accidentés du travail, de même que les régimes de Pensions du Canada et de Rentes du Québec, ont été institués.

Toutefois l'examen des régimes d'assurance sociale du Canada soulève plusieurs problèmes. Prenons le cas des régimes de Pensions du Canada et de Rentes du Québec. Tout d'abord, parce qu'ils ne sont pas en vigueur depuis assez longtemps, les prestations ne sont pas suffisantes. En effet, l'échelle des prestations est directement proportionnelle à la durée de cotisation.

De plus, les niveaux maxima de prestations sont déterminés par le plafond des gains cotisables. Il se peut aussi que la protection assurée aux survivants du cotisant et aux invalides soit trop faible. Comme solution à ce problème, on a insisté pour que d'autres éléments de subsides soient incorporés à ces régimes, afin d'offrir des prestations plus satisfaisantes aux survivants du cotisant et aux invalides. Naturellement, cette formule s'éloigne nettement du strict principe de l'assurance. Il est encore bien d'autres difficultés, comme celle de la limitation de l'augmentation annuelle des prestations par rapport à la hausse du coût de la vie, qu'il nous faudra revoir dans le cadre de l'examen d'ensemble du système de sécurité du revenu.

Manque de coordination entre les éléments du système de sécurité du revenu au Canada. Toutes ces lacunes se rapportent à une sixième faiblesse du système: la déplorable "improvisation" que constitue l'ensemble des programmes, et l'incapacité des autorités

in developing and administering these programmes. As a government, we do not believe that the social insurance plans — Unemployment Insurance, Workmen's Compensation and CPP/QPP — should be merged with the income support plans — social assistance, occupational training allowances, Family Allowances, Old Age Security, and the rest. For the social insurance plans serve a different purpose (income through savings) than do the income support plans (income supplementation where income through earnings *or* savings is inadequate). But there clearly is room for a rationalization of the income support programmes, and of their relationship to Unemployment Insurance and other social insurance measures. And there is room, too, as the Minister of Manpower and Immigration has said in the House of Commons, for improvements in the operations of the Unemployment Insurance Plan.

As troublesome as differing levels of assistance, however, is the maze of programmes with which people in need are confronted. In one jurisdiction, to take an extreme example, a disabled person might apply for Workmen's Compensation if injured on the job as well as for a CPP disability pension if he were a contributor. In either case he might also apply for a Disabled Person's Allowance and in addition for the Handicapped Person's Income Assistance. He could also apply for social assistance for his family; and his wife, if she wanted, could apply under the Opportunities Programme for a special provincial training allowance. Some of these benefits would of course be affected by the benefit obtained under another programme. The example is extreme, as we have said, but it illustrates the problem.

What is even more difficult from the point of view of the people in need, is the maze of authorities with which they must deal. At the federal level there is the Department of National Health and Welfare, the Manpower and Immigration Department and the Unemployment Insurance Commission — and rarely are these agencies located in the same buildings. At the provincial level there is the Provincial Department of Welfare, the Workmen's Compensation Board, and sometimes manpower or training departments. And at the municipal level there are the municipal welfare offices and many voluntary agencies. Somehow the poor citizen is expected to coordinate all of these bureaucracies if he is to resolve the problems with which he is confronted — a degree of coordination which even the governments themselves have been unable to achieve.

politiques à coordonner leurs efforts afin d'améliorer ces programmes et les bien administrer. Le gouvernement du Canada trouve qu'il n'y a pas lieu d'intégrer aux régimes de supplément de revenu (assistance sociale, indemnités de formation professionnelle, allocations familiales, pensions de vieillesse, etc.) les régimes d'assurance sociale (assurance-chômage, indemnisation aux accidentés du travail, régimes de Pensions du Canada et de Rentes du Québec). Car les régimes d'assurance sociale servent d'autres fins (revenu d'épargne) que les buts qui sont proposés par les régimes de soutien du revenu (supplément de revenu lorsque le revenu d'emploi ou d'épargne est insuffisant). Mais il y aurait certes lieu de rationaliser les programmes de soutien du revenu, tout comme il y aurait place pour une rationalisation des rapports qui existent entre ces programmes et ceux de l'assurance-chômage et autres mesures d'assurance sociale. Il y aurait lieu aussi, comme le disait en Chambre le ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, d'améliorer le fonctionnement du régime de l'Assurance-chômage.

Le dédale de programmes dans lequel les personnes nécessiteuses doivent se débattre est tout aussi complexe que la variété de niveaux que présentent les régimes de l'assistance sociale. Pour citer un exemple extrême, il est possible que l'accidenté reçoive une compensation en vertu du régime d'Indemnisation aux accidentés du travail (si l'invalidité, de fait, résulte d'un accident survenu au travail), en plus de recevoir des prestations d'invalidité, en vertu du Régime de pensions du Canada, s'il y a contribué. Dans l'un et l'autre cas, il peut aussi faire une demande d'allocations aux aveugles et une demande d'assistance financière pour personne handicapée. Il peut en outre inscrire sa famille à l'assistance sociale, et sa femme, si elle le désire, peut, conformément au programme de formation, faire une demande d'allocation spéciale. Certaines de ces prestations seraient toutefois modifiées quelque peu en raison des programmes qui auraient été mis à contribution. L'exemple est porté à l'extrême, mais illustre bien ce que nous avançons.

Ce qui est encore plus difficile pour la personne en quête d'assistance, c'est de devoir s'adresser à toute une hiérarchie d'autorités. Au niveau fédéral: le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration et la Commission de l'assurance-chômage (organismes qui ne sont pas en général logés sous un même toit); au niveau provincial: les services du Bien-être social, la Commission des accidents du travail et, quelquefois, les services de la Main-d'oeuvre. Il ne faut pas oublier les bureaux municipaux du Bien-être social et les organismes municipaux bénévoles. La personne nécessiteuse se voit donc obligée de faire elle-même la coordination de tous les éléments de cette bureaucratie pour recevoir l'aide dont elle a besoin. Cette coordination, les gouvernements eux-mêmes n'ont pu la réaliser.

The Stigma of Social Assistance. On top of the indignity of dealing with so many agencies, there is the additional indignity of the stigma which has come to be associated with social assistance. It is argued by some that there will always be some measure of stigma attached to income supplementation schemes, so long as they are not universal (i.e. the "demogrant system", such as Old Age Security pensions and Family Allowances). But there are particularly difficult problems the needy must face today. The discretionary powers which reside in the hands of local welfare authorities are very great indeed under most social assistance plans. Inevitably these are abused on occasion. Moreover the "needs tests" currently in use, under which family needs are evaluated, as well as family income, are judged by many to involve a measure of investigation into family circumstances which would not be required if the more impersonal "income test" were to be used. And the sheer quality of humanity in the administration of social assistance has come under attack in some areas. What is sought, of course, is an income security system which is humane from the point of view of the needy, and not simply lax or overgenerous from the point of view of the taxpayer — not an easy feat.

Abuses of the Welfare System. This brings us to an aspect of the welfare system which unquestionably is under serious attack today: its abuse by people who can work but who choose not to do so, and who are prepared to "live off" the rest of the community. That there *are* instances of this happening cannot be questioned: the results of the investigations by the Unemployment Insurance Commission, the action of many of the provinces in checking the abuse of social assistance, particularly by young, single people, and the cancellation of certain LIP and OFY projects, all testify to this.

But it is important to keep all of this in perspective: to have some idea as to the numbers of people who are in fact able to work but who, by reason of their unemployment, are receiving income from the state. We estimate that not more than 10 to 20 per cent of the 550,000 family units receiving social assistance in Canada would qualify as being — able and expected to work — and only a fraction of these can be said to be "abusing the system": the "system" is often failing them. The rest of the recipients — some 80 to 90 per cent of the caseload — are disabled, or old, or single parent families. As to those on Unemployment Insurance who are "abusing the system", it is being found that the numbers who are apparently doing so represent a very small proportion of the total recipients. The rest presumably are between jobs, their former jobs having disappeared, and are now looking for new ones.

La honte de l'Assistance sociale. A l'humiliation de devoir quémander un appui auprès de tant d'organismes s'ajoute cette autre humiliation d'être classé comme "assisté social". A l'instar de ce que d'autres ont déjà dit, tant que les programmes de soutien du revenu n'auront pas été établis sur un plan universel, comme le Régime des pensions de vieillesse et les Allocations familiales, ceux qui en sont les prestataires auront toujours l'impression d'avoir été marqués au fer rouge. Il faut reconnaître que les personnes nécessiteuses sont aux prises avec des problèmes particulièrement difficiles. Les autorités locales disposent de très grands pouvoirs discrétionnaires, aux termes de la plupart des régimes d'assistance sociale. D'où d'inévitables abus de pouvoir. En outre, certains estiment qu'au lieu d'utiliser comme critère d'admissibilité la formule de "l'évaluation des besoins", d'après laquelle on détermine les besoins et les revenus d'une famille, si on utilisait plutôt "l'évaluation du revenu", il y aurait beaucoup moins d'ingérance dans la vie personnelle des assistés. Aussi, en certains milieux, a-t-on réprouvé sévèrement la façon inhumaine d'administrer les services d'assistance sociale. Nous visons donc, bien sûr, à réaliser une formule de sécurité du revenu qui soit humaine à l'endroit des personnes nécessiteuses et que les contribuables ne jugeront pas démesurément prodigue — ce qui n'est pas la moindre des tâches.

Les abus du système. L'aspect du régime d'assistance sociale que nous abordons maintenant est certainement celui qui suscite les plus vives critiques, à savoir: les abus qu'en font ceux qui pourraient travailler mais qui ont choisi plutôt de vivre en parasite aux frais de la société. Il ne fait aucun doute que ce sont là des situations qui se sont présentées, ainsi qu'en témoignent les résultats de l'enquête effectuée par la Commission de l'assurance-chômage, les contrôles qu'ont exercés certaines provinces pour déjouer ceux qui voulaient profiter du système (en particulier les jeunes célibataires) et le refus de certains projets dans le cadre des Initiatives locales et de Perspectives-jeunesse.

Mais il importe de faire la part des choses, car il en est effectivement qui sont aptes à travailler mais qui, parce que sans emploi et incapables d'en trouver, doivent s'en remettre à l'Etat. Des 550,000 familles prestataires de l'assistance sociale, 10 à 20 pour cent au maximum sont considérées comme capables de travailler, et une fraction seulement de ces dernières peuvent être accusées "d'exploiter le système". C'est bien plutôt le "système" qu'il faudrait le plus souvent accuser. Les autres assistés sociaux, soit 80 à 90 pour cent de l'ensemble, sont des invalides, des personnes âgées, ou des familles à parent unique. Quant à ceux qui pourraient être accusés d'en faire autant avec le Régime de l'assurance-chômage, ils ne représentent qu'une faible proportion du nombre total des prestataires. Les autres seraient temporairement sans emploi, celui qu'ils avaient n'existant plus, et chercheraient maintenant à s'en trouver un autre.

It remains, however, that to be acceptable to Canadians our social security system must be constructed in such a way as to minimize the potential for abuse; that it must, as we said before, reflect the values of *independence*, *interdependence*, and *fairness* in the distribution of the product of a growing country. Canadians are not satisfied that the social security system now does this. This is reason enough for an over-all review.

Guiding Principles

It was with these deficiencies in mind that the Government of Canada decided to join with the provinces in a review of the nation's social security system. The principles by which we believe we should be guided in the course of the review were stated in the Speech from the Throne:

"First, the social security system must assure to people who cannot work, the aged, the blind and the disabled, a compassionate and equitable guaranteed annual income.

"Second, the social security system as it applies to people who can work must contain incentives to work and a greater emphasis on the need to get people who are on social aid back to work.

"Third, a fair and just relationship must be maintained between the incomes of people who are working at or near the minimum wage, the guaranteed incomes assured to people who cannot work, and the allowances paid to those who can work but are unemployed.

"Fourth, it must be recognized that Provinces may wish to have the structures of social security vary in accordance with the social needs, income standards and the cost of living in different communities.

"Finally, it must be accepted that the reconsideration of Canada's social security system must be conducted jointly by the Federal Government and the Provinces. A better social security system can only be realized if a reasonable consensus can be reached between the Governments of Canada and the Provinces."

Hopefully these principles will be helpful in the study which the federal and provincial governments have agreed to.

An Over-all Approach to the Social Security System

Given the deficiencies of the present income security system, and the premises and principles upon which a better social security system

Il reste cependant que, pour lui obtenir l'approbation de la collectivité canadienne, notre système de sécurité sociale doit être édifié de façon à minimiser les risques d'abus; il doit, comme nous le disions plus tôt, mettre en lumière les valeurs d'*indépendance*, de *solidarité* et d'*équité* dans le partage du produit d'un pays en pleine croissance. Les Canadiens estiment que le système de sécurité sociale actuel ne respecte pas ces principes. Cette dernière considération à elle seule justifie l'examen global du système.

Les principes directeurs

C'est en raison de ces lacunes que le gouvernement du Canada décidait, de concert avec les provinces, de réviser le système global de sécurité sociale au Canada. Les principes qui, à notre avis, devraient dicter l'orientation de notre travail sont ceux qu'énonçait le Discours du Trône.

"Premièrement, le régime de sécurité sociale doit assurer aux personnes incapables de travailler, les vieillards, les aveugles et les invalides, un revenu annuel garanti à la fois honorable et équitable.

"Deuxièmement, le régime de sécurité sociale tel qu'il s'applique aux personnes capables de travailler doit comporter des incitations au travail et des dispositions soulignant davantage la nécessité de remettre au travail les personnes émergeant à l'assistance sociale.

"Troisièmement, il faut maintenir une juste corrélation entre les revenus des personnes qui ne touchent que le salaire minimum ou guère plus, les revenus garantis que perçoivent les personnes incapables de travailler et les allocations versées à celles qui sont en mesure de travailler mais qui se trouvent sans emploi.

"Quatrièmement, il faut admettre que les provinces peuvent souhaiter voir les structures des régimes de sécurité varier en fonction des besoins sociaux, du niveau des revenus et du coût de la vie dans les différentes collectivités.

"Enfin, il doit être reconnu que ce réexamen du régime de sécurité sociale canadien doit être mené conjointement par le gouvernement fédéral et ceux des provinces. Ce n'est que par une entente satisfaisante entre les gouvernements du Canada et des provinces que l'on parviendra à un meilleur régime de sécurité sociale."

Puissent ces principes nous guider au cours de l'étude que les gouvernements fédéral et provinciaux ont convenu d'engager.

Conception globale du système de sécurité sociale

Reconnaissant les faiblesses du système actuel de sécurité du revenu et tenant compte des prémisses et des principes sur lesquels

might be based, the Government of Canada has attempted to identify the principal characteristics of such a better system.

The Characteristics of a "Model" Social Security System

There are ten characteristics which ought, in our view, to be embraced in a model social security system for Canada:

1. It ought to be based upon commonly accepted community values, and yet be capable of adaptation to changes in these values. One example: it should be capable of adaptation to changing views about the kinds of work and the kinds of output, or "product", preferred by Canadians.
2. It ought to reflect, not distort, prevailing social and individual values. Examples: income guarantees or supplementation should not be set at such high levels as to undermine the willingness to work; and there should be incentives to work, not disincentives.
3. It must operate in harmony with, not in opposition to, the motive forces of the economy. Examples: it should not seek to support incomes beyond the level justified by the productivity of the economy, nor indeed to redistribute incomes to an extent which would impair economic growth, and thereby the increases in income available for redistribution.
4. A model social security system must be humane and fair, both in its benefits and in its administration, in order to help beneficiaries to live in decency and dignity. It must recognize, too, that the ultimate objective is personal fulfillment, and that income alone offers no assurance that this objective will be achieved.
5. It must be fair as well to the contributors to social insurance funds, and to those who contribute through taxation to income support and supplementation.
6. It must combat poverty by seeking to assure to everyone an acceptable minimum income, whether that income comes through employment or savings (social and private insurance), or whether, in the case of people who are unable to work or to find work, that income comes from government. It must recognize, too, that income from employment or from social insurance does not ordinarily take account of family size, and that low incomes must therefore be supplemented to assist in financing child-raising (it being quite unacceptable to allow

pourrait s'appuyer l'élaboration d'un meilleur système. le gouvernement du Canada a donc tenté d'en identifier les caractéristiques.

Caractéristiques d'un système "idéal" de sécurité sociale

Un système idéal de sécurité sociale pour le Canada devrait, à notre avis, comporter les dix caractéristiques suivantes:

1. Il doit être fondé sur des valeurs communément admises par les Canadiens et doit, par ailleurs, être en mesure de s'adapter aux changements que pourrait subir cet ordre de valeurs collectives. Ainsi, doit-il être capable de tenir compte de l'évolution des mentalités quant au genre de travail que les Canadiens préfèrent et aux résultats qu'ils en escomptent.
2. Il doit respecter, et non fausser, les valeurs qui prévalent, tant au sein de la collectivité que chez l'individu. Il doit, par exemple, éviter que les garanties et suppléments de revenu soient fixés à des niveaux élevés au point de saper la volonté de travailler. Il doit inciter l'individu au travail et non l'en détourner.
3. Il doit fonctionner en harmonie avec les forces motrices de l'économie, et non en opposition avec elles. A titre d'exemple: il doit éviter d'ajouter aux revenus un supplément supérieur au niveau que pourrait justifier le rendement de l'économie; à plus forte raison, il doit interdire une redistribution excessive des revenus qui porterait atteinte à la croissance économique et, par conséquent, qui freinerait l'accroissement du revenu distribuable.
4. Il doit viser à permettre à ceux qui en bénéficient de vivre dignement et convenablement et doit, pour atteindre cette fin, être humain et équitable, tant dans ses prestations que dans son administration. A lui seul un revenu ne saurait réaliser cet objectif ultime qu'on se propose, à savoir le plein épanouissement de l'individu.
5. Il doit être équitable autant envers ceux qui versent des cotisations aux fonds d'assurance sociale qu'envers ceux qui, par le truchement de l'impôt, contribuent au financement des revenus de soutien et des suppléments de revenu.
6. Il doit combattre la pauvreté en assurant à chacun un revenu minimum convenable, qu'il s'agisse d'un revenu d'emploi, d'un revenu d'épargne (assurance sociale ou privée), ou d'un revenu de l'Etat, comme c'est le cas de ceux qui ne peuvent travailler ou se trouver de l'emploi. Il doit en outre reconnaître que les revenus d'emploi ou d'assurance sociale ne correspondent généralement pas à l'importance de la famille, et qu'il importe donc que le système prévoit un supplément à l'intention des familles à faible revenu ayant des enfants à charge. (Il est inadmissible

children to suffer from poverty and malnutrition on the grounds that the parents ought not to have had them).

7. It must be equitable as between persons in different situations: as between those who are working and those who cannot; as between those who are working and those who are retraining or are actively seeking employment; as between the long term contributors to Unemployment Insurance and those who by reason of their short time at work have been minimal contributors; and as between those who are living on the social insurance for which they have contributed, or paid, and those who are receiving guaranteed incomes or income supplementation.
8. The over-all system should be simple and understandable, and the interrelationship between the component elements evident and comprehensible. Increases in the benefits of one group should be readily related to the levels of the benefits of others.
9. It should be capable of effective administration and ready coordination, both in the interests of the beneficiaries, and in the interests of achieving the programme objectives.
10. It should be complemented by a system of personal and institutional services readily accessible to those who need them.

A "Model" Social Security System

A model, or target, system which would in our view incorporate most of these ten characteristics would look something like this:

1. *For the people generally*, namely those who are able to work and expected by the community to work, and those who have sufficiently overcome the disabilities they may have had to enable them to return to work:
 - (a) employment at income levels sufficient to support at least a small family unit; *plus*
 - (b) family income supplementation
 - (i) for those who are working at or near the minimum wage whose incomes are inadequate by reason of family size; and/or

de permettre que des enfants souffrent de pauvreté et de sous-alimentation sous prétexte que les parents n'auraient pas dû les mettre au monde).

7. Il doit être équitable à l'endroit de ses prestataires. Il doit pouvoir faire la juste part des choses entre ceux qui travaillent et ceux qui en sont incapables; entre ceux qui travaillent et ceux qui sont en recyclage ou qui font les démarches nécessaires pour se trouver de l'emploi; entre les cotisants à long terme de l'Assurance-chômage et ceux qui ne peuvent se prévaloir que d'un minimum de cotisation, en raison de la courte durée de leur emploi; entre ceux qui bénéficient des primes de l'assurance sociale, à laquelle ils ont contribué ou qu'ils ont payées et ceux qui touchent un revenu garanti ou un supplément de revenu.
8. L'ensemble du système doit être simple et facile à comprendre, tout comme doivent être simples et clairs les rapports entre les divers éléments qui le composent. Toute augmentation des prestations destinées à un groupe de prestataires doit dès lors pouvoir se comparer aux augmentations apportées aux prestations des autres groupes.
9. Tant dans l'intérêt des prestataires qu'aux fins des objectifs visés par les programmes, le système doit reposer sur une administration efficace, de même que sur des mécanismes de coordination à la fois souples et expéditifs.
10. Un tel système doit être épaulé par une gamme de services auxiliaires, services personnels et institutionnels, auxquels on pourra recourir aisément, au besoin.

Un régime "idéal" de sécurité sociale

Un régime "idéal" de sécurité sociale qui mettrait en relief la plupart des dix caractéristiques que nous venons d'énumérer, pourrait se formuler de la façon suivante:

1. *Pour l'ensemble de la population, c'est-à-dire ceux qui sont aptes à travailler et dont on est en droit d'attendre qu'ils travaillent, ceux qui se sont suffisamment rétablis de quelque incapacité et qui sont maintenant en mesure de retourner au travail:*
 - a) des emplois à des salaires permettant au moins à une petite unité familiale de se suffire; *plus*
 - b) un supplément au revenu familial
 - (i) pour les personnes qui travaillent au niveau de salaire minimum ou au seuil de ce niveau, et dont le revenu est insuffisant à cause de l'importance de la famille; et/ou

- (ii) for those where self or intermittent employment brings insufficient incomes, but where it is not possible, nor perhaps even socially desirable to seek to shift the people involved to other jobs which produce a higher income.

The family income supplementation could take the form of universal family allowances or income supplements related to income, or some combination of the two. Family income supplementation based on income should, in all cases, provide an incentive to work — that is to say the recipient should always be better off if he/she is working than if he/she is not.

- 2. *For the people generally*, social insurance plans designed to meet the contingencies of short-term unemployment, sickness, and accident, and to provide for retirement, whether due to age or disability, and for survivors of contributors who have died.
- 3. For those who over a sustained period of time do not receive an acceptable minimum income from employment or social insurance, plus family income supplementation, namely:

- (a) people who are *retired or disabled*;
- (b) *single parent families* — generally mothers who are widowed or separated and who have dependent children — where the parent has been unable to find or has chosen not to take employment outside the home; and
- (c) *people who* are able-bodied but *are not presently employable* by reason of a combination of factors such as age, lack of skills, and length of time out of the labour market, and who have not yet been able to overcome these impediments;

an additional income supplement which, when combined with the family income supplementation would provide an adequate guaranteed income.

The additional income supplementation should

- (a) for the *aged and the disabled*, provide some advantage for those who have saved for retirement, or who choose to find part-time or occasional employment;
- (b) for the *single parent families*, recognize the costs of maintaining a family without a breadwinner, or alternatively the cost of child care, depending on whether or not the parent decides to work outside the home; and
- (c) for *those who are not presently employable*, provide an incentive to develop or redevelop their skills, and gradually

- (ii) pour les personnes dont le revenu est insuffisant parce qu'elles travaillent à leur propre compte ou que leur emploi est intermittent, et qu'il ne paraît pas possible, ou socialement indiqué, de les déplacer à des emplois mieux rémunérés.

Le supplément au revenu familial pourrait être soit une allocation du type universel ou un supplément au revenu ou une combinaison des deux formules. Le supplément au revenu familial fondé sur le revenu devrait, dans tous les cas, inciter au travail, c'est-à-dire qu'il doit toujours être plus avantageux pour une personne de travailler que de quitter son emploi.

- 2. *Pour l'ensemble de la population*, des programmes d'assurance sociale en prévision de la retraite, prise pour des raisons d'âge ou d'invalidité, afin de protéger les survivants des cotisants et pour parer à un chômage temporaire, à une maladie ou à un accident.
- 3. Pour les personnes qui, pendant une période de temps prolongée, ne disposent pas d'un revenu minimum convenable, provenant d'un emploi ou d'assurances sociales en plus du supplément au revenu familial, à savoir:
 - a) les *retraités ou les invalides*;
 - b) les *familles à parent unique* (ce sont en général des mères de famille, veuves ou séparées, qui ont des enfants à charge) dont le responsable n'a pu trouver de l'emploi ou a choisi de ne pas travailler à l'extérieur;
 - c) *Les personnes inemployables*, c'est-à-dire les personnes en bonne santé mais qui ne travaillent pas pour des raisons d'âge, d'incompétence ou de retrait prolongé de la vie active, et qui n'ont pas réussi à surmonter ces difficultés;

un supplément "additionnel", c'est-à-dire un "supplément" ajouté au supplément du revenu familial qui leur assurerait un revenu garanti suffisant.

Le supplément "additionnel" devrait:

- a) pouvoir aider les *personnes âgées* et les *invalides* qui auront épargné en prévision de la retraite, ou qui auront choisi de travailler temporairement ou à temps partiel;
- b) tenir compte de ce qu'il en coûte à une *famille à parent unique* pour subvenir à ses besoins, lorsque celle-ci est privée de son gagne-pain, ou encore de ce qu'il en coûte pour élever un enfant, que le responsable choisisse ou non de travailler à l'extérieur du foyer;
- c) inciter l'*individu inemployable pour l'instant* à tirer parti de ses ressources personnelles ou à les développer, afin de

become able to work, thus putting themselves in a position of being able to acquire an adequate income through a combination of their earnings plus the general income supplementation available, and ultimately self-sufficiency through their earnings alone.

4. For those who for one reason or another have been unable to find employment, as well indeed as for other people who may require them, a broad spectrum of training and placement services, and social services such as counselling and rehabilitation.
5. The levels of minimum wages, of income supplementation and income guarantees, of training allowances, and of universal allowances should be such as to provide reasonable equity as between the individuals and families who are benefitting from them. To achieve this balance within each province, the governments of the provinces should have a predominant voice in setting the income levels involved. The levels set should provide incentives to work and to save, and should avoid perverse incentives which provide an advantage to the few who are prepared to "take advantage of the system".
6. In the interest of combatting poverty by way of a fair distribution of income among people all across Canada, and in the interest of promoting national unity through avoiding extremes in income disparities, national minimums should be set by the Parliament of Canada in the levels of the allowances and income guarantees involved in the country's income security system.

A substantial part of this target income security system, it bears emphasizing, is already in place. Indeed Canada can be proud, we repeat, of what it has achieved in this field. The problem is that we have together built our social security system step by step and block by block, in response to problems as they became apparent. Inevitably this has given rise to the kinds of deficiencies which we and others have identified. This is why an over-all review of the kind the Government of Canada and the Provinces have agreed upon is called for: to develop broad strategies, and within these strategies appropriate government measures, so as better to achieve a model security system for Canadians.

pouvoir progressivement se réintégrer au marché du travail et assumer un emploi qui lui assurerait un revenu minimum convenable provenant, d'une part de ses propres gains, d'autre part du supplément de revenu et éventuellement de son seul salaire d'emploi.

4. A ceux qui, pour une raison quelconque, n'auraient pu trouver de l'emploi, ou bien encore à ceux qui seraient susceptibles de profiter de telles mesures, on offrirait une gamme variée de services, tels que recyclage, placement, orientation, réadaptation, etc.
5. Les niveaux du salaire minimum vital du supplément de revenu, du revenu garanti, des allocations de recyclage professionnel, ainsi que des allocations universelles, doivent assurer un partage équitable des avantages entre la famille d'une part et l'individu d'autre part. Pour que chacune des provinces puisse atteindre cet équilibre, il importe que leurs gouvernements aient voix prépondérante dans la détermination de ces multiples niveaux de revenu qui doivent non seulement encourager les individus à travailler et à épargner, mais aussi à éliminer cette forme aberrante d'incitation qui pousse quelques-uns à "exploiter le système".
6. Si l'on admet qu'une juste redistribution du revenu puisse contribuer à atténuer la pauvreté, et si l'on reconnaît que c'est servir la cause de l'unité canadienne que de lutter contre une disparité régionale excessive, sans doute conviendra-t-on alors que le Parlement canadien se doit de fixer des "minima nationaux" pour les niveaux d'allocations et revenus garantis dans le cadre d'un système national de sécurité de revenu.

Il y a lieu de souligner ici qu'une partie importante des mécanismes indispensables à un régime comme celui que nous préconisons, se trouve déjà en place. Certes le Canada a tout lieu d'être fier de ses réalisations dans ce domaine. Bien sûr, le système actuel comporte des faiblesses, mais celles-ci sont inhérentes aux processus de réalisation d'un système édifié, tranche par tranche, étape par étape, dans le cadre de nouvelles dispositions prises au fur et à mesure que surgissaient des situations commandant des solutions d'urgence. C'est d'ailleurs pourquoi le gouvernement du Canada et ceux des provinces ont reconnu l'importance d'engager conjointement un examen global de la situation en vue d'en arriver à l'élaboration de stratégies d'ensemble à l'intérieur desquelles les gouvernements pourront adopter des mesures propres à assurer aux Canadiens un meilleur système de sécurité sociale.

Propositions Advanced by the Government of Canada for Consideration by the Federal-Provincial Conference of Welfare Ministers

Constitutional responsibility for income security and social services is shared by the Parliament of Canada and the legislatures of the Provinces. Only through a joint federal-provincial review will it be possible to develop an over-all approach by which both orders of government will be prepared to be guided.

The Government of Canada is committed to a joint review of this kind, and we are anxious to avoid that degree of precision in what we suggest which might leave the impression of "cut and dried" or "take it or leave it" proposals.

Moreover, for the Government to attempt to make specific and detailed proposals on every aspect of this review would be to imply that we have solutions to all of the problems inherent in the proposals. We would not pretend that this is the case.

What we propose to do, is to identify the principal "strategies" for achieving a model social security system along the lines we have described above, and to put forward for consideration certain "propositions" as to how these strategies might be realized.

We have five strategies to suggest: an "employment strategy"; a "social insurance strategy"; an "income supplementation strategy"; a "social and employment services strategy"; and a "federal-provincial strategy". And under each of these strategies we have a number of propositions to advance as to how the federal and provincial governments might go about changing the existing social security system in the direction which seems to us to be indicated.

An Employment Strategy

The first strategy in providing income security to Canadians must be to provide people with jobs — with income through employment — rather than income through social assistance. This, as we recognized earlier, is primarily the job of economic policy, using a combination of macroeconomic policy — fiscal, monetary, trade and balance of payments measures; policies designed to develop particular sectors of the economy, and programmes designed to stimulate the development of particular regions of the country.

The Government of Canada has assigned the highest priority to economic policy, along with social policy, and has said that it looks to economic policy "to expand job opportunities at a rate that will

Propositions du gouvernement canadien soumises à la conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être

Le Parlement du Canada et les assemblées législatives des provinces se partagent la responsabilité constitutionnelle de légiférer en matière de sécurité de revenu et de services sociaux. Seul un examen du système et de ses divers mécanismes, mené conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux, permettra l'élaboration d'une stratégie globale capable de guider les deux paliers de gouvernement.

Le gouvernement du Canada s'est engagé à une telle étude conjointe en s'interdisant une trop rigoureuse précision, pour éviter de donner l'impression que telle ou telle formule est à prendre ou à laisser.

De plus, l'énoncé de propositions trop précises et détaillées pourrait laisser croire que le gouvernement canadien dispose d'un système parfaitement au point et comportant des solutions à tous les problèmes. Nous n'avons pas cette prétention.

Nous proposons plutôt de circonscrire certaines "stratégies" de nature à contribuer à l'élaboration d'une formule "idéale" de sécurité sociale, laquelle reprendrait les principes que nous énonçons précédemment; nous aimerions en outre mettre de l'avant certaines "propositions" quant à la meilleure façon d'appliquer ces stratégies. Nous avons donc cinq stratégies à vous soumettre: une "stratégie de l'emploi"; une "stratégie de l'assurance sociale"; une "stratégie du supplément de revenu"; une "stratégie des services sociaux et connexes à l'emploi" et une "stratégie fédérale-provinciale". Chacune de ces stratégies s'étaie d'un certain nombre de propositions laissant aux gouvernements fédéral et provinciaux la liberté de modifier le système actuel dans le sens qui nous paraît souhaitable.

Une stratégie de l'emploi

La première stratégie à appliquer pour assurer à tous les Canadiens la sécurité du revenu serait de leur fournir des emplois — c'est-à-dire un revenu d'emploi plutôt qu'un revenu provenant de l'assistance sociale. Comme nous l'avons déjà dit, cela relève surtout de la politique économique, c'est-à-dire un ensemble de mesures macroéconomiques portant sur la fiscalité, la monnaie, le commerce et la balance générale des comptes, combiné à des mesures destinées à améliorer certains secteurs de l'économie, et à des programmes visant à stimuler le développement de certaines régions du pays.

Le Gouvernement du Canada a donné la plus haute priorité à la politique économique, en même temps qu'à la politique sociale, et il a déclaré qu'il compte sur la politique économique "pour

bring about as rapidly as possible a decline in the number of unemployed". To this end special employment measures, supplementing general economic policies, have already been strengthened and broadened.

We recognize, however, as we said earlier, that there are particular problems in the Canadian economy which make the task of providing employment for every Canadian extremely difficult. There is the unusual rate of growth in the labour force currently being experienced; there is the ever present seasonal problem; there are the stubborn difficulties of stimulating growth in slower growing regions in the country; and on top of all this, there are the usual problems of matching skills to jobs, and of the time it takes to find a new job when the old one has disappeared.

So it is only realistic to recognize that there are bound to be people in parts of the country who cannot readily find jobs in the general labour market. And it is these people who become the concern of social policy: people who are middle aged and who have been unemployed for an extended period of time; people for whom employment simply is not available within an area in which they ought reasonably to be expected to look for jobs; or people whose particular skills or level of skills call for a major personal readjustment.

The employment strategy we are speaking of, therefore, is one which concerns itself with particular people. And it involves quite different and more selective measures than do most economic policies: the provision of opportunities and incentives to the individuals who find themselves in this situation, and the provision of the services which are required to assist them in getting into employment — rehabilitation, training, and counselling.

What we are suggesting, in effect, is that governments ought to be doing a better job of getting these people into employment: of providing them with incentives to get off social assistance or other forms of extended income support; of helping them equip themselves for employment; and of providing them with the employment opportunities which apparently are lacking. We are suggesting, moreover, that this direction of policy is much more rewarding for the individual than simply spending money to keep him or her on social assistance; much more productive for the economy generally; and much more sensible and acceptable to the average Canadian.

augmenter les possibilités d'emploi de telle façon que le nombre de chômeurs diminue aussi vite que possible". A cette fin, il a déjà renforcé et élargi des mesures spéciales concernant l'emploi, complétant les mesures relatives à l'économie en général.

Nous convenons cependant, comme nous l'avons mentionné plus tôt, qu'il existe au sein de l'économie canadienne des problèmes particuliers qui rendent extrêmement ardue la tâche d'assurer de l'emploi à tous les Canadiens. Signalons en premier lieu le taux de croissance inusité de la population active à l'heure actuelle, et, en second lieu, l'inévitable problème saisonnier. A noter, en troisième lieu la très grande difficulté de stimuler la croissance économique des régions défavorisées. Enfin, ces autres difficultés que nous éprouvons toujours à appareiller qualifications et emplois ainsi que le temps qu'il faut consacrer pour trouver un nouvel emploi lorsque l'ancien a été supprimé.

Il faut donc être réaliste et admettre qu'il se trouvera toujours forcément des gens dans certaines régions du pays qui se trouveront difficilement de l'emploi sur le marché du travail. Ce sont précisément ces derniers qui préoccupent le législateur social : les personnes d'âge mûr, sans emploi depuis déjà assez longtemps; les personnes qui n'ont pas réussi à trouver de l'emploi dans une région donnée, où il semblerait normal qu'elles puissent en trouver; ou encore, les personnes dont les aptitudes particulières ou le niveau d'aptitudes commandent un recyclage important.

La stratégie de l'emploi dont il s'agit vise donc un groupe particulier. Elle comporte des mesures sélectives qui diffèrent sensiblement des mesures inscrites dans le cadre de la plupart des politiques économiques. Elle se doit en effet d'offrir à ces personnes à la fois occasions, incitations et services de nature à faciliter leur réintégration au marché du travail (réadaptation, recyclage et orientation).

En somme, nous proposons aux gouvernements d'assurer, mieux qu'ils ne l'ont fait, l'accès au marché du travail à ces personnes, en créant un climat qui les incite à chercher à subvenir seules à leurs besoins sans devoir recourir à l'assistance sociale ou à toute autre forme de soutien de revenu; en les aidant à se recycler et en suscitant les occasions d'emploi qui autrement ne s'offriraient pas à elles. A notre avis, cette forme d'aide respecterait davantage la dignité humaine que celle qui consiste à verser aux prestataires de l'assistance sociale l'argent nécessaire à leur subsistance. Le Canadien moyen estimerait pareille politique plus avantageuse à l'économie, et, d'une façon générale, plus sensée et plus acceptable.

We have three propositions to advance to this end.

Proposition #1: THAT THE INCOME SECURITY SYSTEM SHOULD REMOVE ANY DISINCENTIVES WHICH MAY EXIST TO DISCOURAGE PEOPLE WHO ARE ON SOCIAL ASSISTANCE FROM TAKING ADVANTAGE OF THE TRAINING AND EMPLOYMENT OPPORTUNITIES AVAILABLE TO THEM, AND THUS FROM BECOMING WHOLLY SELF-DEPENDENT. IT SHOULD ALSO TAKE CARE TO ELIMINATE ANY INCENTIVE WHICH MAY NOW EXIST FOR PEOPLE TO SHIFT FROM EMPLOYMENT TO SOCIAL ASSISTANCE, BY REASON OF THE HIGHER BENEFITS WHICH MIGHT THUS BE OBTAINED.

The questions which would have to be considered in the course of the federal-provincial review would centre on how present social assistance and income supplementation measures could be adjusted so as to make it more advantageous for the unemployed to take advantage of the training and employment opportunities available to them, than to remain on social assistance (as is sometimes now the case). (See "An Income Supplementation Strategy")

Proposition #2: THAT GOVERNMENTS SHOULD DO A BETTER JOB OF FINDING EMPLOYMENT IN THE GENERAL LABOUR MARKET FOR PEOPLE WHO HAVE BEEN UNEMPLOYED FOR AN EXTENDED PERIOD OF TIME, AND OF HELPING THEM TO EQUIP THEMSELVES FOR SUCH EMPLOYMENT.

The first objective of governments, having ensured that there is in the income security system an incentive to work, should be to invest in human development to ensure that people are equipped to take advantage of the incentives, and to ensure that they are made aware of the employment opportunities available to them. A number of questions and possibilities would have to be considered in any examination of this proposition including:

1. Is the level and quality of placement and training services, and of rehabilitation, counselling and treatment facilities, adequate? Are the measures designed to facilitate the movement of individuals and families to available jobs adequate? What improvements should be made?

Nous formulons trois propositions à cette fin :

1^{ère} Proposition: QUE SOIENT ÉLIMINÉES DU SYSTÈME DE SÉCURITÉ SOCIALE TOUTE DISPOSITION DE NATURE À DÉCOURAGER LES ASSISTÉS SOCIAUX DE PROFITER DES POSSIBILITÉS DE RECYCLAGE ET D'EMPLOI, ET DE LES EMPÊCHER DE SE SUFFIRE À EUX-MÊMES. DE MÊME, DOIT-ON ÉLIMINER LES INCITATIONS QUI POURRAIENT CONDUIRE CERTAINES PERSONNES À QUITTER LE MARCHÉ DU TRAVAIL EN FAVEUR DE L'ASSISTANCE SOCIALE PARCE QUE CETTE DERNIÈRE LEUR SERAIT PLUS AVANTAGEUSE.

Les questions que nous devons soulever au cours de l'examen fédéral-provincial concerneront principalement les modifications à apporter aux mesures actuelles d'assistance sociale et de supplément du revenu, de façon à convaincre l'individu sans emploi qu'il lui est plus avantageux de se recycler et de profiter des occasions d'emploi qui lui sont offertes, que de s'en remettre à l'assistance sociale (comme c'est parfois le cas (cf. Une stratégie du supplément de revenu.)

2^{ème} Proposition: QUE LES GOUVERNEMENTS S'APPLIQUENT DAVANTAGE À TROUVER DES EMPLOIS AUX PERSONNES QUI CHÔMENT DEPUIS LONGTEMPS ET QU'ILS FASSENT LE NÉCESSAIRE POUR AMÉLIORER LA COMPÉTENCE DE CES DERNIÈRES EN VUE D'UN EMPLOI ÉVENTUEL.

S'étant assurés que le système de sécurité de revenu comporte des incitations au travail, les gouvernements devraient s'efforcer, en premier lieu, de tirer le meilleur parti possible des ressources humaines, afin que les gens soient en mesure de profiter de ces incitations et soient au courant des occasions d'emploi. L'examen de cette proposition soulève un certain nombre de questions. Entre autres :

1. La qualité des services de réadaptation, d'orientation et de recyclage est-elle satisfaisante ? Quelles améliorations s'imposent ? Les dispositions actuelles visant à faciliter le déplacement des particuliers et des familles vers les emplois disponibles sont-elles adéquates ?

2. Would it be possible to coordinate better the counselling, training, placement and rehabilitation efforts of the several agencies involved, notably the Department of Manpower and Immigration, the Unemployment Insurance Commission, provincial and municipal welfare offices, and the voluntary agencies? Would the housing, under a single roof, of such parts of these agencies as serve the public contribute materially to that better coordination?

Proposition #3: THAT AS A MEANS OF MEETING SOCIAL NEEDS THAT ARE NOW NEGLECTED OR INADEQUATELY MET, GOVERNMENTS SHOULD CONSIDER THE ESTABLISHMENT OF A COMMUNITY EMPLOYMENT PROGRAMME. ITS PURPOSE WOULD BE TO PROVIDE SOCIALLY USEFUL EMPLOYMENT TO PEOPLE WHO HAVE BEEN UNEMPLOYED FOR AN EXTENDED PERIOD OF TIME, EITHER BY REASON OF THE LACK OF JOBS IN THE AREAS IN WHICH THEY MIGHT REASONABLY BE EXPECTED TO LOOK FOR WORK, OR BY REASON OF THE "EMPLOYABILITY" OF THE PEOPLE CONCERNED.

A community employment programme, if it were to gain general approval, would presumably make available to voluntary agencies, "local initiative" groups (along the lines of the Local Initiatives Programme), and probably to governments, grants for the purpose of financing the employment on socially useful endeavours of people who have been unemployed for an extended period of time (for the reasons noted in the proposition).

A continuing programme of this kind would obviously have to be integrated with existing direct employment measures, both federal and provincial, and with future developments in such programmes.

A number of questions would have to be answered in the course of the federal-provincial review, including the following:

1. What should the scale of the programme be? Would a limitation in the scale of the programme minimize such potential problem as:
 - (a) generating shifts from the general labour market to community employment;

2. Conviendrait-il de mieux coordonner les services d'orientation, de recyclage, de placement et de réadaptation qu'offrent notamment, le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, la Commission de l'assurance-chômage, les bureaux provinciaux et municipaux de Bien-être et les organismes bénévoles ? Le regroupement sous un même toit de tous ces services serait-il de nature à contribuer matériellement à l'amélioration de cette coordination ?

3^{ème} Proposition: QUE LES GOUVERNEMENTS, EN VUE DE RÉPONDRE À DES BESOINS SOCIAUX QUI SONT PRÉSENTEMENT NÉGLIGÉS OU AUXQUELS ON N'APPORTE QUE DES SOLUTIONS PARTIELLES, ENVISAGENT LA POSSIBILITÉ D'ÉTABLIR UN PROGRAMME D'EMPLOI COMMUNAUTAIRE. IL AURAIT POUR OBJET DE PROCURER UN EMPLOI UTILE SUR LE PLAN SOCIAL À DES PERSONNES EN CHÔMAGE DEPUIS ASSEZ LONGTEMPS, SOIT PARCE QU'IL EXISTE UNE PÉNURIE D'EMPLOIS DANS LA RÉGION OÙ IL EST NORMAL QU'ELLES CHERCHENT DU TRAVAIL, SOIT PARCE QU'ELLES SONT INEMPLOYABLES.

Pour qu'un programme communautaire d'emploi obtienne l'assentiment général, il lui faudra probablement mettre à la disposition des organismes bénévoles, des groupes "d'initiatives locales" (selon les principes du Programme d'Initiatives locales), ainsi que des gouvernements, les crédits nécessaires au financement d'emplois dans le cadre de projets utiles à la société, et à la réalisation desquels participeraient des personnes qui ont été en chômage prolongé pour les raisons énoncées dans la proposition.

Il faudrait naturellement intégrer un programme permanent de ce genre aux mesures existantes destinées à favoriser directement l'emploi, qu'il s'agisse d'une initiative fédérale ou provinciale, et veiller aussi à l'intégrer à toute réalisation future en ce domaine.

Cette troisième proposition soulève à son tour un certain nombre de questions auxquelles il nous faudra répondre lors des discussions fédérales-provinciales. Entre autres :

1. Quelle devrait être la portée d'un programme de cette nature ? En restreindre la portée contribuerait-il à minimiser des problèmes éventuels tels que :
 - (a) déplacement de la main-d'oeuvre du marché conventionnel du travail vers celui du Programme d'emploi communautaire;

- (b) increasing the numbers of people seeking employment by reason of the new programme;
 - (c) bringing pressures to bear on the wages paid or the conditions of work to be found in less-attractive, low-paying jobs;
 - (d) creating artificial pressures on the labour market generally;
 - (e) giving rise to industrial relations problems?
2. If the scale of the programme were to be limited for the purpose of minimizing these problems, how should it be limited? By the definition of what is meant by an extended period of unemployment? By defining rather broadly the areas in which a person "ought reasonably be expected to look for work"? By limiting the programme to one spouse per family where neither spouse was working, and to single individuals?
 3. What kinds of employment would qualify as community employment? Home care for the sick and disabled? Work on environmental protection and beautification? Employment on parks and recreation projects? Work for community-based child-care centres? Assistance to the blind — deaf — paralyzed — retarded — elderly? Assistance in community-based health care institutions?
 4. What kinds of jobs would be created in these areas? Would they have to be new jobs to qualify for financial support? What level of wages would be paid?
 5. Should private employers be invited to participate in such a programme?

It will be evident that there would be some real problems in establishing a continuing community employment programme. But the evidence of persistent seasonal and regional unemployment, and constantly recurring problems of structural change in the economy, together with lags in the response of retraining and job replacement, suggests that at any point in time a significant number of Canadians may find themselves without jobs and dependent upon the state. This is acceptable neither to the people involved, nor to the community generally, nor to the Government of Canada.

A Social Insurance Strategy

In the "model" social security system which we outlined earlier, temporary losses of employment income would be met through social insurance plans, and other private arrangements — whether the

- (b) accroissement du nombre de gens en quête d'emploi à cause de l'avènement du Programme;
 - (c) nouvelles pressions exercées sur les niveaux de salaires et sur les conditions de travail de certains emplois moins intéressants et peu rémunérés;
 - (d) création de pressions artificielles sur le marché conventionnel du travail;
 - (e) naissance de problèmes nouveaux dans le secteur des relations industrielles.
2. Advenant qu'on veuille restreindre la portée du Programme dans le dessein d'en minimiser les problèmes, que faudra-t-il faire ? Définir ce que l'on entend par chômage prolongé ? Délimiter assez largement la superficie des régions à l'intérieur desquelles on serait en droit d'attendre qu'une personne cherche à trouver un emploi ? N'admettre au Programme qu'un seul conjoint lorsque le couple est sans travail ou les personnes seules ?
 3. Quel genre d'emploi admettrait-on dans la catégorie des "emplois communautaires" ? Soins à domicile ? Projets d'embellissement et de protection de l'environnement ? Emplois dans des parcs et dans des projets d'activités récréatives ? Emplois dans une garderie communautaire ? Assistance aux aveugles, sourds, paralytiques, arriérés mentaux et vieillards ? Emplois dans des cliniques communautaires ?
 4. Quels genres d'emplois seraient créés dans ces secteurs ? Faudrait-il qu'il s'agisse de nouveaux emplois pour justifier une aide financière ? Quel serait le taux des salaires ?
 5. Serait-il indiqué de solliciter la participation d'employeurs du secteur privé ?

Il est évident qu'il ne sera pas facile de mettre sur pied un Programme permanent d'emploi communautaire. Il est non moins évident que nous sommes aux prises avec un chômage saisonnier et régional persistant; avec les difficultés inhérentes à la transformation constante de l'économie, ainsi qu'avec les décalages inévitables entre les programmes de recyclage et le remplacement des emplois. Or, à la lumière de l'expérience, on doit admettre qu'à n'importe quel moment un bon nombre de Canadiens peuvent se trouver en chômage et contraints de dépendre de l'État pour leur subsistance. Ceci n'est acceptable ni pour les intéressés, ni pour la collectivité, ni pour le Gouvernement du Canada.

Une stratégie de l'Assurance sociale

La structure "idéale" que nous avons esquissée plus tôt prévoirait une compensation aux pertes provisoires de revenu (que ces pertes soient imputables à la courte durée d'un emploi, à la maladie,

losses of income were due to short term unemployment, sickness, accident or maternity.

Similarly, provision for retirement, whether by reason of age or disability, and for survivors in the event of death, would be made through social insurance plans, supplemented by private pension arrangements.

Social insurance plans of this kind already exist: the Workmen's Compensation plans (providing against losses of income, whether of short or long duration, due to industrial accidents); the Unemployment Insurance plan; and the Canada and Quebec Pension Plan. It remains to affirm our view that such plans should be the first line of defense against unforeseen losses of income, and the base upon which to build in the provision of retirement income. It remains too, to raise certain immediate questions which need to be discussed in respect of these plans.

Proposition #4: THAT GOVERNMENT SHOULD CONTINUE TO ENCOURAGE PEOPLE TO SAVE TO MEET THE CONTINGENCIES OF LIFE, AND TO PROVIDE FOR RETIREMENT, THROUGH SOCIAL INSURANCE PLANS. THE BENEFITS FROM THESE PLANS, LIKE INCOME FROM EMPLOYMENT, SHOULD BE SUPPLEMENTED WHERE REQUIRED FROM AN INCOME SUPPLEMENTATION PLAN (SEE "AN INCOME SUPPLEMENTATION STRATEGY" BELOW).

The questions which should be considered in the course of the federal-provincial review include the following:

1. What immediate amendments to the Canada Pension Plan would seem to be consistent with the over-all approach which is being advanced:
 - (a) should the ceiling on the escalation of CPP pensions be removed, or alternatively raised from 2 to 3 per cent as the Province of Quebec has done in the Quebec Pension Plan?
 - (b) should the year's maximum pensionable earnings (the amount upon which maximum contributions and benefits are based) be increased, either in line with the Quebec increase (gradual-

aux accidents ou à la maternité) par le truchement des régimes d'assurance sociale et autres dispositions relevant du secteur privé.

De la même façon, d'autres mesures de sécurité financière, inscrites elles aussi au chapitre des assurances sociales, seraient adoptées à l'intention de ceux qui devraient prendre leur retraite pour des raisons d'âge ou d'invalidité, ainsi qu'à l'intention des survivants d'un cotisant. Ces assurances trouveraient un complément dans les régimes de pensions du secteur privé.

Il existe déjà des régimes d'assurance sociale de cette nature. Ce sont : le Régime d'indemnisations aux accidentés du travail (comportant des dispositions pour parer aux pertes de revenu de brève ou longue durée dans le secteur industriel); l'Assurance-chômage et les régimes de Pensions du Canada et de Rentes du Québec. Ces régimes, affirmons-nous, devraient constituer, à la fois, notre première ligne de défense contre les pertes imprévues de revenu, et les assises sur lesquelles fonder les structures d'un régime de revenu de retraite. Ces régimes soulèvent certaines questions qu'il nous faudra étudier de plus près.

4^{ème} Proposition: QUE LE GOUVERNEMENT CONTINUE À ENCOURAGER LES CITOYENS À ÉCONOMISER POUR PARER AUX IMPRÉVUS ET POUR SE PRÉPARER À LA RETRAITE EN AYANT RECOURS AUX PROGRAMMES D'ASSURANCE SOCIALE. QUE LES BÉNÉFICES ASSURÉS PAR CES PROGRAMMES, TOUT COMME LE REVENU D'EMPLOI, SOIENT ASSORTIS, LE CAS ÉCHÉANT, D'UN RÉGIME DE SUPPLÉMENT DE REVENU (cf. "UNE STRATÉGIE DU SUPPLÉMENT DE REVENU" ci-après).

Entre autres questions qu'il nous faudra étudier lors des séances fédérales-provinciales, nous croyons utile de signaler celles qui suivent :

1. Quelles pourraient être les modifications immédiates qu'il conviendrait d'apporter au Régime de pensions du Canada, et qui seraient compatibles avec la démarche globale proposée ?
 - (a) Faut-il supprimer le taux maximal de relèvement des prestations du R.P.C. ou, à l'instar du Québec, le hausser à 3 pour cent ?
 - (b) Faut-il augmenter le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension, d'après lesquels on établit les montants maxima de cotisations et de prestations, dans la même mesure que le régime québécois (augmentation graduelle

ly raised from \$5600 to \$6300 by 1975) or to the levels proposed in the Government of Canada's 1970 White Paper (up to \$7800 by 1975)?

For its part the Government of Canada would favour full escalation of the pension benefits, and the increase of the year's maximum pensionable earnings to \$7800 by 1975.

2. Which other amendments that have been suggested to the Canada Pension Plan might best be considered during the course of the over-all review, rather than immediately?

For example:

- (a) with guaranteed incomes available for the disabled, would an increase in the flat rate component of disability pensions (recommended in the White Paper) appear to be less essential (recognizing that the Province of Quebec has already done this in its Pension Plan?)
 - (b) Where would other proposals for amending the C.P.P., for example the recommendations of the Royal Commission on the Status of Women concerning the equal treatment of men and women who are participating in the Plan, and concerning access to coverage for spouses at home, fit into the over-all review?
3. With a general income supplementation plan in effect, what changes should be considered in the other social insurance plans? To take one example only, how important is it that the treatment of "allowable earnings" (before benefits are reduced) should be the same as between social insurance and income supplementation plans?
 4. How should the benefits from social insurance plans be treated under a general income supplementation plan? As *part* of the income supplementation where the social insurance benefits bear no clear relation to employee contributions (e.g. Unemployment Insurance and Workmen's Compensation)? As private or family income where the benefits are more closely related to contributions over time (e.g. the Canada and Quebec Pension Plans)?

portant le maximum de \$5,600 à \$6,300 en 1975) ou suivant les propositions du Livre blanc, publié par le Gouvernement canadien en 1970 (progressivement jusqu'à \$7,800 en 1975) ?

Pour sa part, le Gouvernement du Canada favoriserait l'indexation généralisée des prestations de pensions, ainsi que l'augmentation progressive des gains maxima actuels ouvrant droit à pension, jusqu'à concurrence de \$7,800 en 1975.

2. Quels autres amendements proposés au Régime de pensions du Canada conviendrait-il davantage d'étudier au cours de l'examen global plutôt qu'immédiatement ?

Par exemple :

- (a) L'augmentation du taux de base des pensions d'invalidité, telle que recommandée dans le Livre blanc, est-elle moins indispensable puisque d'une part, les invalides disposent maintenant d'un revenu garanti et d'autre part étant donné que déjà la province de Québec a modifié son régime dans ce sens ?
 - (b) A quelle étape de la révision globale les autres propositions d'amendements du R.P.C. pourraient-elles être étudiées ? Par exemple, les recommandations de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme en ce qui touche l'égalité de traitement des hommes et des femmes qui contribuent au Régime, ainsi que les recommandations sur la garantie offerte aux conjoints qui restent au foyer ?
3. Etant donné la mise en vigueur d'un régime général de supplément de revenu, quelles modifications conviendrait-il d'apporter aux autres régimes d'assurance sociale ? Par exemple, quelle importance y a-t-il à ce que la fixation des "gains admissibles" soit la même dans le cas des régimes d'assurance sociale et des régimes de supplément de revenu ?
 4. Devrait-on inscrire les prestations de l'assurance sociale dans le cadre d'un régime de supplément de revenu général ? Comme *éléments constitutants* du supplément de revenu, à l'intérieur duquel les prestations de l'assurance sociale n'ont aucune relation évidente avec les cotisations versées par l'employé (par exemple, l'Assurance-chômage et les Indemnités aux accidentés du travail) ? Ou devrait-on les inscrire au chapitre du revenu familial ou privé, à l'intérieur duquel les prestations de l'assurance sociale sont davantage liées aux cotisations à long terme (par exemple, celles des Régimes de pensions du Canada et de Rentes du Québec) ?

An Income Supplementation Strategy

In the model, or target, social security system outlined earlier, we indicated the circumstances under which the family income of people *who are working* might have to be supplemented. There are two reasons, it will be recalled. First, because wages do not increase with family size, those who are working at or near the minimum wage are not, generally speaking, earning enough to support a number of children. Secondly, the earnings of people who are in low-paying self-employment or whose work is intermittent in character may be insufficient to support the family unit, yet it may be impossible, or perhaps socially undesirable to seek to move these people to other higher paying jobs.

The alternatives open to these “working poor”, as they sometimes are described, are either to continue to live in poverty; or to give up working and go full-time on social assistance where the benefits are higher (*are* related to family size), or to seek supplementation of their incomes through social assistance (if such supplementation is available). The strategy we are suggesting to meet this situation would involve two measures. First, we would propose a substantial increase in Family Allowances — meant here, of course, to include Family and Youth Allowances. Secondly, we would suggest a single general income supplementation plan designed to contribute to the income needs of the “working poor”. Such a plan would not pretend to provide a “guaranteed income” sufficient to support people who are not working and/or had no income; it would be designed instead to provide an acceptable minimum income *when combined with* private or family earnings (income).

We have two propositions to advance to this end.

Proposition #5: THAT FEDERAL FAMILY ALLOWANCES SHOULD BE INCREASED FROM THEIR PRESENT AVERAGE OF \$7.21 PER CHILD PER MONTH TO AN AVERAGE OF \$20.00 PER CHILD, AND BE MADE TAXABLE (INCLUDED IN THE INCOME OF THE PARENT CLAIMING THE CHILD AS A DEPENDENT). FURTHER, THAT THE LEVEL OF THE ALLOWANCES SHOULD BE REVIEWED FROM TIME TO TIME IN THE LIGHT OF CHANGES IN THE CONSUMER PRICE INDEX. SUBJECT TO A

Une stratégie du supplément de revenu

Dans le système idéal ou système visé de sécurité sociale évoqué plus tôt, on indiquait les circonstances dans lesquelles le revenu familial des *personnes qui travaillent* pourrait être assorti d'un supplément et ce, pour deux raisons : la première tient au fait que le niveau des salaires n'est pas fonction de la dimension de la famille; ceux qui ont un emploi rémunéré au taux du salaire minimum vital ne gagnent pas suffisamment en général pour subvenir aux besoins de leurs enfants. La seconde peut être attribuée au caractère sporadique de l'emploi de certaines personnes qui exercent un métier autonome ou peu rémunéré, ou qui travaillent de façon intermittente; d'où l'insuffisance de revenu pour subvenir aux besoins de l'unité familiale. Par ailleurs, dans certains contextes, il ne serait pas indiqué (ou possible) de muter ces personnes à un emploi mieux rémunéré.

Les solutions qui s'offrent à ces personnes qu'on étiquette parfois de petits salariés se réduisent ou bien à se résigner à la pauvreté ou bien à abandonner leur travail et à s'en remettre entièrement à la charge de l'assistance sociale, puisque les prestations sont supérieures au revenu que leur assure un emploi et qu'elles sont proportionnelles à l'importance de la famille. Ils peuvent encore tenter d'obtenir, par le truchement de l'assistance sociale, un supplément à leur revenu personnel (à supposer que cette formule de supplément soit disponible). La stratégie que nous préconisons pour faire face aux exigences de ces situations suppose deux mesures : une augmentation importante des allocations familiales (il faut noter qu'il s'agit des allocations familiales et des allocations aux jeunes); puis l'établissement d'un régime unique d'un supplément de revenu général conçu afin d'alléger le fardeau financier des petits salariés. Il ne saurait être question cependant de prétendre qu'un tel régime puisse dispenser un "revenu garanti" qui suffise aux besoins de ceux qui ne travailleraient pas et/ou qui n'auraient pas de revenu. Il serait conçu plutôt comme une mesure destinée à assurer un revenu minimum convenable une fois combiné au revenu personnel ou familial.

Nous formulons donc deux propositions à cette fin :

5^{ème} Proposition: QUE LES ALLOCATIONS FAMILIALES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL SOIENT PORTÉES DE LA MOYENNE ACTUELLE DE \$7.21 PAR ENFANT ET PAR MOIS À UNE MOYENNE DE \$20.00 PAR ENFANT ET QUE CES ALLOCATIONS SOIENT IMPOSABLES (COMME FAISANT PARTIE DU REVENU D'UN PARENT QUI DÉCLARE AVOIR UN ENFANT À CHARGE). QUE SOIT RÉVISÉ DE TEMPS À AUTRE LE NIVEAU DES ALLOCATIONS POUR TENIR COMPTE

NATIONAL MINIMUM, AND ASSUMING THE DEVELOPMENT OF A CONSENSUS ALONG THE LINES SUGGESTED IN PROPOSITIONS #12 AND 13, THE PRECISE AMOUNT TO BE PAID FOR INDIVIDUAL CHILDREN WOULD BE LEFT TO THE PROVINCES TO DETERMINE: WHETHER THE ALLOWANCES SHOULD BE VARIED ACCORDING TO THE AGE OF THE CHILD, OR WHETHER, AS SOME HAVE ADVOCATED, THEY SHOULD BE VARIED WITH FAMILY SIZE.

Proposition #6: THAT THE INCOMES OF THOSE WHO ARE WORKING BUT WHOSE INCOMES ARE INADEQUATE BY REASON OF FAMILY SIZE (EVEN AFTER THE INCREASE IN FAMILY ALLOWANCES PROPOSED ABOVE) OR BY REASON OF THE NATURE OF THEIR EMPLOYMENT (LOW-PAYING SELF-EMPLOYMENT OR INTERMITTENT OR PARTIAL EMPLOYMENT) SHOULD BE SUPPLEMENTED UNDER A SINGLE, GENERAL INCOME SUPPLEMENTATION PLAN, WITH BUILT-IN WORK INCENTIVES.

Even after an increase in Family Allowances of the size proposed, there would still be families whose income — work income plus Family Allowances — would fall below an acceptable minimum, or below the social assistance levels for which they would qualify if they were on “welfare”. It would therefore be desirable to establish a *general income supplementation plan* to supplement the incomes of these “working poor”, and thus to provide them with an incentive to keep on working rather than giving up and living on social aid. Moreover the supplementation available under such a plan should provide a continuing incentive to increase earnings from work, and thus to reduce reliance on the income supplements, by reducing the supplementation by only a proportion of the additional income earned.

DES CHANGEMENTS SURVENUS À L'INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION. QUE LE MONTANT EXACT VERSÉ À CHAQUE ENFANT, BIEN QU'ASSUJETTI À UN MINIMUM NATIONAL ET À CONDITION QUE L'ON PUISSE SE METTRE D'ACCORD SUR LES PROPOSITIONS 12 ET 13, SOIT LAISSÉ À LA DISCRÉTION DES PROVINCES QUI DÉTERMINERONT SI LES ALLOCATIONS FAMILIALES DOIVENT VARIER EN FONCTION DE L'ÂGE DE L'ENFANT OU, COMME CERTAINS L'ONT DÉJÀ ALLÉGUÉ, EN FONCTION DE L'IMPORTANCE DE LA FAMILLE.

6^{ème} Proposition: CEUX DONT LE REVENU D'EMPLOI SERAIT INSUFFISANT EN RAISON DE LA DIMENSION DE LEUR FAMILLE (MÊME APRÈS L'AUGMENTATION DES ALLOCATIONS FAMILIALES TELLE QUE PROPOSÉE) OU EN RAISON DE LA NATURE DE LEUR EMPLOI (EMPLOI AUTONOME, À TEMPS PARTIEL OU INTERMITTENT, ET PEU RÉMUNÉRÉ) DEVRAIENT BÉNÉFICIER D'UN SUPPLÉMENT AUX TERMES D'UN RÉGIME UNIQUE ET GÉNÉRAL DE SUPPLÉMENT DU REVENU, ET COMPORTANT EN OUTRE DES ÉLÉMENTS D'INCITATION AU TRAVAIL.

Même après l'augmentation des allocations familiales aux taux proposés, il y aurait encore des familles dont le revenu (gains d'emploi assorti des allocations familiales) serait encore inférieur au minimum convenable, ou aux prestations de l'assistance sociale auxquelles elles pourraient prétendre si elles s'en remettaient à sa charge. Il serait donc souhaitable de créer un régime général de supplément de revenu qui permettrait d'ajouter un complément au revenu de ces petits salariés. Ce complément serait prévu de manière à ne pas compromettre "l'incitation au travail", sans laquelle les petits salariés choisiraient peut-être de quitter leur emploi pour tout simplement vivre, selon l'expression populaire, "sur l'assistance". L'élément "incitation" prévu aux termes de ce régime devrait en outre encourager l'individu à augmenter son revenu d'emploi, réduisant ainsi le recours au supplément de revenu, car, aux termes de ce régime, le montant du supplément ne diminuerait que partiellement par rapport à l'augmentation du revenu gagné.

The questions which would have to be answered in the course of the federal-provincial review include the following:

1. Would everyone be entitled to the benefits of such a universal income supplementation plan, or should it be restricted to families with dependent children, and to single individuals and couples who have established themselves in the labour force (e.g. over 35 years of age and with a certain defined number of years in the labour force)?
2. How would the amount of the supplementation be established? By establishing an "income standard" for family units of different sizes, and then providing that family incomes which fell below those levels would be supplemented? By how much should such family incomes be supplemented: by some proportion of the difference between actual family income and the so-called "income standard"?
3. What kind of "work incentive" should be built into the income supplementation plan? By providing that the income supplements would be reduced by only a proportion of the increases in private earnings or other family income? (A technical note: it should be observed that the rate by which income supplementation is reduced as family income rises is the same thing as the proportion which the supplementation represents of the difference between family income and the "income standard". Thus, to choose one is necessarily to choose the other.)
4. How would the "income standard" be established? By reference to the levels of income tax exemptions? or to family budget calculations, similar to the calculations under present social assistance plans? or minimum wage levels? or some combination of such reference points?
5. By whom would the "income standards" be set: by individual provinces?
6. What technical problems would have to be solved in an income supplementation plan of this kind? What should be the relationship for example, between the income supplementation plan and the tax system? Over what period should family income be estimated and counted, and compared with the "income standard"? How should family income be defined? And what would be the problems of recording overpayments?

A general income supplementation plan of the kind described here would be designed for people who are working and receiving income from employment. By definition, therefore, it would not provide an acceptable minimum income to people who are unable, for

Entre autres, les questions qui devraient trouver réponse, lors de l'examen fédéral-provincial, sont les suivantes :

1. Un régime général de supplément de revenu comme celui que nous proposons admettrait-il tous et chacun comme prestataires, ou serait-il limité aux familles avec enfants à charge, aux personnes seules et aux couples dont les conjoints se comptent comme partie de la main-d'oeuvre active (par exemple, les couples, âgés de 35 ans et plus, et ayant accumulé un nombre déterminé d'années de travail) ?
2. Comment déterminerait-on le montant du supplément ? En établissant une "norme de revenu" pour chacune des "unités familiales" de dimension variable et en accordant le droit à un supplément à toutes les familles dont le revenu se situerait en deça des normes établies ? De combien le revenu d'une famille serait-il haussé ? A raison de "x" pour cent de l'écart entre le revenu familial réalisé et le revenu fixé d'après les normes ?
3. Quelle devrait être la nature des "incitations au travail" prévues aux termes du régime général de supplément de revenu ? Faudrait-il prévoir de diminuer le supplément en proportion seulement des augmentations de gains personnels ou autres revenus familiaux ? (Considération technique : établir la proportion dans laquelle on réduira le supplément de revenu à mesure qu'augmentera le revenu de la famille, c'est du même coup établir ce que représentera le supplément par rapport à l'écart entre le revenu familial réalisé et le revenu selon les normes. (Choisir l'un équivaut à choisir l'autre).
4. Comment établir les normes de revenu ? En fonction des niveaux d'exemption de l'Impôt ? Des grilles de budgets familiaux comme celles utilisées par les régimes d'assistance sociale actuels ? Par rapport aux niveaux du salaire minimum vital ? Ou en combinant ces divers critères de référence ?
5. A qui reviendrait-il de fixer ces normes ? A chacune des provinces ?
6. Quels problèmes techniques faudrait-il résoudre pour la mise en oeuvre d'un régime de supplément de revenu de cette nature ? Devrait-il exister une relation entre, par exemple, le régime de supplément de revenu et celui de l'Impôt sur le revenu ? Quel ordre de durée servirait de critère à l'évaluation et au calcul du revenu familial relativement aux normes ? Comment doit-on définir le revenu familial ? Et quelles difficultés aurait-on à enregistrer les paiements en trop ?

Un régime général de supplément de revenu, tel que celui dont il est question, serait conçu à l'intention des personnes qui travaillent et qui touchent un salaire. Par définition, ce régime n'assurerait donc pas un revenu minimum convenable aux personnes qui, pour une

whatever reason, to earn an income from regular work. For these people — generally speaking those who are unable or not expected to work — additional income supplementation would be required. Five further propositions are advanced to this end.

Proposition #7: THAT A GUARANTEED INCOME SHOULD BE AVAILABLE TO PEOPLE WHOSE INCOMES ARE INSUFFICIENT BECAUSE THEY ARE UNABLE OR ARE NOT EXPECTED TO WORK, NAMELY THE RETIRED OR DISABLED, SINGLE PARENT FAMILIES, AND PEOPLE WHO ARE NOT PRESENTLY EMPLOYABLE BY REASON OF A COMBINATION OF FACTORS SUCH AS AGE, LACK OF SKILLS, OR LENGTH OF TIME OUT OF THE LABOUR MARKET. THE GUARANTEED INCOME WOULD BE PAID IN THE FORM OF AN ADDITIONAL INCOME SUPPLEMENT OVER AND ABOVE THE GENERAL INCOME SUPPLEMENTATION AVAILABLE — THUS TAKING ACCOUNT OF THE FACT THAT THESE PEOPLE EITHER DO NOT HAVE OR ARE RELATIVELY UNABLE TO EARN THEIR OWN INCOME — WITH THE GUARANTEED INCOME BEING SET AT LEVELS APPROPRIATE TO THE DIFFERENT GROUPS OF PEOPLE INVOLVED. THE ADDITIONAL INCOME SUPPLEMENTATION SHOULD PROVIDE SOME ADVANTAGE TO THE SINGLE PARENT FAMILIES AND THE AGED AND THE DISABLED WHO HAVE INCOME FROM SAVINGS OR WHO CHOOSE AND ARE ABLE TO EARN INCOME FROM WORK, AND A POSITIVE INCENTIVE TO THOSE WHO ARE NOT PRESENTLY EMPLOYABLE TO TAKE ADVANTAGE OF THE TRAINING, REHABILITATION, AND COUNSELLING WHICH WOULD MAKE THEM EMPLOYABLE.

raison quelconque, ne peuvent tirer un revenu d'un emploi régulier. A l'intention de cette dernière catégorie — il s'agit ordinairement de personnes qu'on ne s'attend pas à voir travailler ou qui en sont incapables — il faudrait donc prévoir un supplément additionnel de revenu. C'est à cette fin que nous désirons formuler les cinq propositions suivantes :

7^{ème} Proposition: QU'UN REVENU GARANTI SOIT ASSURÉ AUX PERSONNES DONT LES REVENUS SONT INSUFFISANTS PARCE QU'ELLES SONT INCAPABLES DE TRAVAILLER, OU DONT ON EST PAS EN DROIT D'ATTENDRE QU'ELLES TRAVAILLENT, À SAVOIR, LES RETRAITÉS, LES INVALIDES, LES FAMILLES À PARENT UNIQUE, ET LES PERSONNES QUI SONT PRÉSENTEMENT INEMPLOYABLES EN RAISON DE LEUR ÂGE, D'UN MANQUE DE COMPÉTENCE, OU D'UNE ABSENCE PROLONGÉE DE LA VIE ACTIVE. LE REVENU GARANTI DANS CE CAS SERAIT VERSÉ SOUS FORME DE SUPPLÉMENT DE REVENU ADDITIONNEL EN PLUS DU SUPPLÉMENT, AUX TERMES D'UN RÉGIME GÉNÉRAL DE SUPPLÉMENT DE REVENU (TENANT COMPTE AINSI DU FAIT QUE CES PERSONNES SONT SANS REVENU OU INCAPABLES DE S'ASSURER UN REVENU D'EMPLOI), LE TAUX DU REVENU GARANTI ÉTANT FIXÉ SELON LES BESOINS DE CHACUN DES GROUPES INTÉRESSÉS.

LE SUPPLÉMENT ADDITIONNEL DE REVENU DEVRAIT COMPORTER DES DISPOSITIONS À L'INTENTION DES FAMILLES À PARENT UNIQUE, DES VIEILLARDS ET DES INVALIDES QUI ONT UN REVENU DE LEURS ÉPARGNES, OU QUI SONT APTES À TRAVAILLER ET QUI ONT CHOISI DE S'ASSURER UN REVENU D'EMPLOI. CE SUPPLÉMENT DEVRAIT ENCOURAGER CEUX QUI SONT PRÉSENTEMENT INEMPLOYABLES À SE PRÉVALOIR DE TOUS LES SERVICES NÉCESSAIRES À LEUR RÉINTÉGRATION PARMI LES "EMPLOYABLES" (ORIENTATION, RECYCLAGE, RÉADAPTATION).

The questions which would have to be answered in the course of the federal-provincial review would include:

1. In determining the circumstances under which people would be eligible for an additional income supplement — that is to say, when there is a lack of family income due to the relative inability of one or the other spouse to take employment — should consideration be given to defining as retired persons (or as a person unable and not expected to work) spouses of retired people who are over (say) 60 years of age, and who have been out of the labour force for a certain number of years? Or should such an age/labour force test apply to everyone?
2. How would the levels of the guaranteed income be established for the different groups of people involved (recognizing for example the different needs of single parent families and the retired and disabled)?
3. By whom would the several guarantee levels be set: by individual provinces?
4. What kind of advantage should be offered to those of the aged and disabled, and the single parents, who have income from savings or from part or full-time work? By providing that the additional supplements would be reduced by only a proportion of the increases in work or other family income?

Or by providing that the first "X" dollars of income should not be taken into account when determining the income supplementation?

5. What kind of work incentive should be built in for those who have not been employable but who have through rehabilitation, counselling and various forms of training become employable? By providing for the reduction *over time* of the additional income supplement they are receiving, as the period of employment extends and income rises?

Proposition #8: THAT THE OLD AGE SECURITY PROGRAMME SHOULD BE CONTINUED WITH THE UNIVERSAL PAYMENTS UNDER THAT PROGRAMME BEING CONSIDERED AS A BASE ON TOP OF WHICH ANY GUARANTEED INCOME PLAN FOR THE AGED WOULD BE BUILT. FURTHER THAT THE PRESENT GUARANTEED INCOME

Parmi les questions qui devraient trouver réponse lors de l'examen fédéral-provincial, nous signalons :

1. En précisant les circonstances qui donneraient droit au supplément additionnel de revenu (par exemple, lorsque, dans une famille, les revenus sont insuffisants en raison de l'incapacité de l'un ou l'autre des conjoints à assumer un emploi), serait-il alors indiqué de définir comme personne à la retraite (ou comme personne inapte au travail et dont on n'est pas en droit d'attendre, qu'elle travaille) le conjoint d'une personne retraitée, âgée de plus de 60 ans, et qui serait retirée des rangs de la main-d'oeuvre active depuis un certain nombre d'années ? Le critère "âge-main-d'oeuvre" devrait-il s'appliquer à tous ?
2. Comment devrait-on établir les niveaux de revenu garanti, compte tenu de la variété des groupes intéressés ? En reconnaissant, par exemple, que les besoins d'une personne à sa retraite ou ceux d'un invalide sont différents des besoins d'une famille à parent unique ?
3. A qui apartiendrait-il de fixer les multiples niveaux de revenu garanti ? A chacune des provinces ?
4. En quoi un tel régime devrait-il répondre aux besoins des personnes âgées ou invalides et des familles à parent unique qui touchent soit un revenu d'épargne, soit un revenu d'emploi à temps plein ou partiel ? En prévoyant que le supplément additionnel de revenu ne serait réduit que d'une fraction de l'augmentation de leur salaire d'emploi ou de leurs autres revenus familiaux ? Ou en prévoyant qu'on ne tiendra pas compte des premiers "x" dollars de revenu en établissant le supplément de revenu ?
5. Quelle formule d'incitation au travail pourrait-on adopter dans le cadre du régime à l'intention de ceux qui ont été provisoirement inemployables mais qui, grâce aux services sociaux (orientation, réadaptation, recyclage, etc.), seraient désormais employables ? Recourir au "désistement progressif" en réduisant peu à peu le supplément additionnel de revenu au fur et à mesure que se prolonge sa période d'emploi et qu'augmente son salaire ?

8^{ème} Proposition: QUE LE RÉGIME DE SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE SOIT MAINTENU ET QUE LES PRESTATIONS UNIVERSELLES EN VERTU DE CE PROGRAMME SOIENT APPELÉES À SERVIR DE FONDEMENTS À L'ÉLABORATION DE TOUT NOUVEAU RÉGIME DE REVENU GARANTI POUR PERSONNES ÂGÉES. EN OUTRE, QUE

SUPPLEMENT PROGRAMME SHOULD ALSO BE CONTINUED, BUT WITH PEOPLE WHO ARE OVER 65 AND WHO HAVE LOW INCOMES BEING GIVEN THE OPTION OF CHOOSING BETWEEN IT AND ANY NEW GUARANTEED INCOME PLAN — DEPENDING UPON WHICH IS THE MORE ADVANTAGEOUS OF THE TWO.

Proposition #9: THAT, WHILE INCOME SUPPLEMENTATION ALONG THE LINES PROVIDED FOR IN PROPOSITIONS 6 AND 7 WOULD REMOVE THE GREAT MAJORITY OF PEOPLE FROM SOCIAL ASSISTANCE AS IT NOW STANDS, A SUPPLEMENTARY OR "LAST RESORT" PROGRAMME WOULD BE REQUIRED TO MEET SPECIAL SITUATIONS AS THEY AROSE (AS IS NOW PROVIDED FOR UNDER THE CANADA ASSISTANCE PLAN).

It would have to be determined in the course of federal-provincial review which situations should be encompassed by this "last resort" programme. For example:

1. Special assistance, where work income plus income supplementation is not sufficient to meet special or emergency family needs?
2. Minimal assistance to single individuals or married couples who do not qualify for income supplementation by reason of their age and length of time in the labour force. (Proposition #6).

A Social and Employment Services Strategy

It will have been noted that both the employment and the income supplementation strategies call for a wide spectrum of social and employment services — rehabilitation, training, job placement, and counselling — if they are to be fully successful. To bring people into employment, for example — whether they simply have been unemployed for a considerable period, or whether they are single parents who want employment outside the home, or whether they are people who are partially disabled — effective counselling, training, job placement and sometimes homemaker services are required. To personnes qui souffrent de quelque handicap physique ou mental, il

L'ON GARDE EN VIGUEUR LE PROGRAMME ACTUEL DE SUPPLÉMENT DU REVENU GARANTI, MAIS QUE LES PERSONNES ÂGÉES DE PLUS DE 65 ANS ET DONT LE REVENU EST FAIBLE, SOIENT LIBRES DE CHOISIR, ENTRE CE RÉGIME ET TOUT NOUVEAU RÉGIME DE REVENU GARANTI CELUI QUI POURRAIT LEUR PARAÎTRE LE PLUS AVANTAGEUX.

9^{ème} Proposition: ÉTANT DONNÉ QUE LE SUPPLÉMENT DE REVENU, ÉTABLI SELON LES PRINCIPES EXPOSÉS AUX PROPOSITIONS #6 ET #7, SUPPRIMERAIT LA MAJORITÉ DES PRESTATAIRES DE L'ASSISTANCE SOCIALE DANS SON ÉTAT ACTUEL, QUE SOIT CRÉÉ UN RÉGIME COMPLÉMENTAIRE OU RÉGIME DE "DERNIER RECOURS" POUR RÉPONDRE À DES CAS URGENTS (COMME LE FAIT L'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA).

Au cours des discussions fédérales-provinciales, il y aurait lieu de définir quels genres de cas relèveraient du régime de "dernier recours". Par exemple :

1. Une assistance spéciale là où le revenu d'emploi additionné du supplément de revenu ne suffit pas à parer aux besoins urgents de la famille.
2. Une assistance minimale aux personnes seules ou aux couples mariés qui ne peuvent prétendre à un supplément de revenu en raison de leur âge et de la durée de leur participation à la main-d'oeuvre active (6^{ème} proposition).

Une stratégie des services sociaux et connexes à l'emploi

Pour servir les fins qu'on se propose, les stratégies de l'emploi et du supplément de revenu doivent être assorties d'une gamme complète de services sociaux (placement, réadaptation, orientation, recyclage, etc.). Prenons par exemple le problème de trouver un emploi pour ceux qui en sollicitent (qu'il s'agisse d'une personne sans emploi depuis un bon moment déjà, du responsable d'une famille à parent unique qui décide de chercher un emploi à l'extérieur du foyer, ou d'une personne partiellement handicapée), il y aurait alors lieu de recourir à des services d'orientation, de recyclage, de placement et parfois même à des auxiliaires familiales. Pour aider les

assist people who require rehabilitative measures — whether by reason of a physical or a psychological handicap — rehabilitation, and special work situations, and particular employment services are called for. To meet the problems of people who are presently unemployable by reason of a combination of age, lack of skills, or length of time out of the labour force, special training and employment services are required. It is for these reasons that a “social and employment services strategy” is called for, and that the following proposition is advanced.

Proposition #10: THAT THE BROAD SPECTRUM OF SOCIAL AND EMPLOYMENT SERVICES REQUIRED TO MAKE THE EMPLOYMENT AND INCOME SUPPLEMENTATION STRATEGIES FULLY EFFECTIVE AND EFFICIENT SHOULD BE EXTENDED AND IMPROVED — TRAINING, COUNSELLING, PLACEMENT, REHABILITATION, SPECIAL WORK SITUATIONS, HOMEMAKER AND CHILD CARE SERVICES.

Some of the questions which would have to be considered in the course of examining this proposition have been identified under Proposition #2.

Finally, it should be recognized that accessibility to certain other more general, sometimes institutional, services is also required in order to make an income supplementation strategy fully effective. For no income supplementation scheme can be expected to provide for the special and especially expensive services which occasionally are required. The outstanding example is hospital and medical care: in the absence of universal health insurance, special provision would have to be made to make available to low income people the more expensive medical and hospital care which they (like others) occasionally require.

But the same is true of certain other services — not available under universal plans — child care for single parents who want to take employment outside the home for example, and nursing homes for the aged and the disabled. Hence the following proposition.

Proposition #11: THAT THE COSTS OF SPECIAL SERVICES INCLUDING NURSING HOME AND CHILD CARE, WHICH CANNOT BE MET BY THE INDIVIDUAL OUT OF HIS/HER INCOME, INCLUDING INCOME SUPPLEMENTATION, SHOULD BE COVERED

faut recourir à des services de réadaptation et à d'autres services particuliers d'emploi, de même que pour aider ceux qui seraient actuellement inemployables, en raison de leur âge, de leur manque de compétence ou encore de la durée de leur absence de la vie active. C'est pourquoi une "stratégie des services sociaux et connexes à l'emploi" est nécessaire. D'où la proposition suivante :

10^{ème} Proposition: QUE L'ENSEMBLE DES SERVICES SOCIAUX ET CONNEXES À L'EMPLOI INDISPENSABLES À LA PLEINE EFFICACITÉ DES STRATÉGIES DE L'EMPLOI ET DU SUPPLÉMENT DE REVENU (FORMATION, ORIENTATION, PLACEMENT, RÉADAPTATION, AUXILIAIRES FAMILIALES, EMPLOIS SPÉCIAUX, SOINS AUX ENFANTS, ETC.) SOIT ÉLARGI ET AMÉLIORÉ.

Quelques-unes des questions que cette proposition soulève ont été exposées à la 2^{ème} proposition.

Il importe de reconnaître que l'accès à certains services d'ordre plus général, et dont se chargent parfois certaines institutions, est indispensable à l'efficacité d'une stratégie du supplément de revenu. Aucun programme de supplément de revenu ne saurait assurer les services spéciaux et particulièrement coûteux qui sont parfois requis, notamment les soins médicaux et hospitaliers. A défaut d'un système universel médical, il importe que des dispositions soient prises pour permettre à ceux qui ne disposent que d'un maigre revenu d'avoir au besoin, recours aux soins médicaux et hospitaliers, tout comme les gens plus fortunés.

Le même principe vaut également pour certains services exclus des régimes universels tels, l'aide maternelle dans le cas d'une famille à parent unique qui désirerait travailler hors du foyer, et les maisons de repos pour vieillards et invalides. Voici ce que nous proposons à cette fin.

11^{ème} Proposition: QUE LES DISPOSITIONS PARTICULIÈRES SOIENT PRISES DANS LE CADRE D'UN RÉGIME GÉNÉRAL DE SÉCURITÉ SOCIALE, À L'INTENTION DE CEUX DONT LE REVENU EST INSUFFISANT (SUPPLÉMENT DE REVENU COMPRIS) ET QUI NE PEUVENT

THROUGH SPECIAL MEASURES UNDER THE GENERAL SOCIAL SECURITY SYS- TEM.

There is a particular question relating to this proposition which will have to be considered in the course of the federal-provincial review: when a province introduces a universal plan for certain services which formerly were available only on a "payment-for-service" basis and when the Government of Canada has been sharing in the cost of buying these services for social assistance recipients, how should the federal government ensure that such a province does not lose the contributions it would otherwise have received in respect of such recipients?

A Federal-Provincial Strategy

This, then, is the broad design of the over-all social security system which the Government of Canada would commend to the Provinces for discussion. In summary, again, it is a system made up of several strategies — an employment strategy, a social insurance strategy, an income supplementation strategy, and a social and employment services strategy. Under each of these a series of programmes or measures would be developed which together would hopefully realize the kind of social security system which would be best for Canadians.

It would be premature to seek to discuss which government should do what under such a system. For our first obligation as governments is to seek to design a system which will be best for individual Canadians. Only then should we move on to consider which government should administer which elements or parts of the system.

There are, however, two aspects of the administration of a model social security system which will have to be settled at an early stage of the joint review, if the system is to be tailored to the needs of the people in individual provinces and regions of Canada, and if it is to realize at the same time the norms and objectives of nationhood.

First, it is necessary to decide which order of government will have the determining voice in establishing the several income levels involved in the social security system — the level of universal allowances, the levels of income supplementation and income guarantees, and the level of special allowances such as training allowances. For as we have said, under a model social security system the levels of these allowances must be such as to provide reasonable equity as between the individuals and families who are benefitting from them.

RECOURIR À CERTAINS SERVICES INDISPENSABLES, DONT LES MAI- SONS DE REPOS ET L'AIDE MATER- NELLE.

Une question se pose ici dont devrait tenir compte l'examen fédéral-provincial : lorsqu'une province décide d'instaurer un régime universel pour certains services qui étaient jusqu'alors réservés à ceux qui pouvaient en assumer les frais, alors que le gouvernement fédéral partage déjà le coût des services disponibles aux assistés sociaux, comment le gouvernement du Canada peut-il garantir à cette province qu'elle conservera l'aide financière qui lui était accordée pour ses assistés sociaux ?

Une stratégie fédérale-provinciale

Tel est donc, dans ses grandes lignes, l'ensemble du système de sécurité sociale que le gouvernement du Canada propose aux provinces aux fins de la discussion. En somme, le système repose sur plusieurs stratégies : stratégie de l'emploi, stratégie de l'assurance sociale, stratégie du supplément de revenu et stratégie des services sociaux et connexes à l'emploi. Chacune de ces stratégies tiendrait lieu de point de départ à l'élaboration d'une série de programmes ou de mesures qui devraient, nous l'espérons, contribuer à offrir à tous les Canadiens le Régime de sécurité sociale qui leur convient le mieux.

Il serait prématuré de chercher à définir le partage des attributions que commanderait un système comme celui-ci, car le devoir prioritaire de ceux qui gouvernent un pays est de prendre les dispositions nécessaires pour assurer à leurs citoyens un système qui puisse répondre le mieux à leurs besoins. Alors seulement, il nous sera possible d'étudier le partage des responsabilités.

Pour concevoir un système qui réponde aux besoins particuliers de chacune des provinces et régions tout en respectant les aspirations collectives du peuple canadien, il y aurait cependant deux aspects administratifs du système idéal de sécurité sociale qu'il conviendrait de mettre au point avant de s'engager trop loin dans cette analyse globale.

D'abord, à qui appartiendra-t-il de fixer les divers niveaux de revenu que comporte le système de sécurité sociale : taux des allocations universelles, niveaux du supplément de revenu et du revenu garanti, taux des allocations pour la formation de la main-d'oeuvre, etc. ? Un régime, nous l'avons déjà dit, comme celui que nous souhaiterions réaliser, doit être juste et équitable dans la répartition des prestations qu'il offre tant à l'individu qu'à la famille. Aussi, doit-on reconnaître, que tant et aussi longtemps que ces divers niveaux

And it must be acknowledged that so long as these income levels are set by two orders of government, independently of one another, this equity of relationship is more difficult to achieve. This does not imply that jurisdiction over or the administration of the whole of the social security system should be transferred to the provinces: rather a mechanism can and should be developed which would enable each province to set the levels of the allowances and income support payments paid to its citizens. We would advance the following proposition to that end:

Proposition #12: THAT THE LEVELS OF INCOME GUARANTEES AND SUPPLEMENTATION SHOULD BE CHOSEN BY THE INDIVIDUAL PROVINCES, AND THAT THE PROVINCES SHOULD FURTHER BE GIVEN THE POWER TO VARY THE LEVELS OF UNIVERSAL AND OTHER ALLOWANCES PAID UNDER FEDERALLY ADMINISTERED PROGRAMMES (EXCEPTING WAGE-RELATED SOCIAL INSURANCE MEASURES). WHERE ANY PROVINCE WERE TO SEEK A REDUCTION IN THE FEDERAL ALLOWANCES UNDER ONE PARTICULAR PROGRAMME, THE MONEYS SAVED BY SUCH A REDUCTION WOULD BE TRANSFERRED TO INCREASE THE ALLOWANCES PAID UNDER ANOTHER FEDERAL OR FEDERALLY-FINANCED INCOME SUPPORT PROGRAMME, AS REQUESTED BY THE PROVINCE.

THIS PROVINCIAL FLEXIBILITY IN SETTING THE INCOME SUPPORT LEVELS WITHIN EACH PROVINCE WOULD BE SUBJECT TO THREE CONDITIONS. FIRST, THE PROVINCES WOULD BE BOUND TO OBSERVE THE MINIMUM STANDARDS SET BY THE PARLIAMENT OF CANADA IN RESPECT OF THE INCOME SUPPORT PROGRAMMES ADMINISTERED OR FI-

relèveront de deux ordres de gouvernements, indépendants l'un de l'autre, cette équité, cette justice, dans le partage de l'assistance, sera difficilement atteinte. Ce qui ne veut pas dire que la compétence ou l'administration de l'ensemble du régime de sécurité sociale doit être entièrement confiée aux provinces. Mais il serait indiqué, voire indispensable, de mettre au point les mécanismes qui permettraient à chacune des provinces d'établir ses propres taux et niveaux d'allocations et de soutien du revenu versés à ses ressortissants. Par conséquent, nous avançons à cette fin la proposition suivante :

12^{ème} Proposition: QUE LES NIVEAUX DE REVENU GARANTI ET DE SUPPLÉMENT DE REVENU SOIENT DÉTERMINÉS PAR CHACUNE DES PROVINCES ET QUE CELLES-CI SOIENT AUTORISÉES À MODIFIER, COMME ELLES LE JUGENT À PROPOS, LES TAUX D'ALLOCATIONS UNIVERSELLES ET AUTRES ALLOCATIONS VERSÉES AUX TERMES DES PROGRAMMES ADMINISTRÉS PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL (À L'EXCEPTION DES MESURES D'ASSURANCE SOCIALE RELATIVES AU SALAIRE). LORSQU'UNE PROVINCE CHERCHERA À DIMINUER LES ALLOCATIONS PRÉVUES AUX TERMES D'UN PROGRAMME FÉDÉRAL PARTICULIER, QUE LES SOMMES AINSI RÉCUPÉRÉES SOIENT VERSÉES AU PROFIT D'UN AUTRE PROGRAMME FÉDÉRAL OU SUBVENTIONNÉ PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, AFIN D'AUGMENTER LES PRESTATIONS AUX TERMES DE CET AUTRE PROGRAMME FÉDÉRAL DE SOUTIEN DU REVENU, PROGRAMME QUE LA PROVINCE SERA LIBRE DE CHOISIR.

QUE CETTE LATITUDE SOIT ACCORDÉE AUX PROVINCES SOUS TROIS RÉSERVES: QUE LES PROVINCES SOIENT TENUES DE RESPECTER LES NIVEAUX MINIMA QUI AURONT ÉTÉ FIXÉS PAR LE PARLEMENT CANADIEN, EN CE QUI TOUCHE AUX PROGRAMMES DE SOUTIEN DU REVENU PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL OU FINANCÉS PAR CE DERNIER.

NANCED BY THE GOVERNMENT OF CANADA. SECONDLY, THE PROVINCES WOULD NOT BE FREE TO USE THIS FLEXIBILITY IN SUCH A WAY AS TO INCREASE NET FEDERAL PAYMENTS TO ANY PROVINCE — WHETHER TO THE PEOPLE OR TO THE GOVERNMENT OF THE PROVINCE, AND WHETHER BY INCREASES IN FEDERAL PAYMENTS OR REDUCTIONS IN FEDERAL TAX REVENUES — BEYOND WHAT WOULD HAVE BEEN PAID UNDER THE “PROGRAMME NORMS” LEGISLATED BY PARLIAMENT TO DETERMINE TOTAL FEDERAL CONTRIBUTIONS TO THE PROGRAMME. THIRDLY, THE PROVINCES WOULD BE REQUIRED TO CONTRIBUTE TO THE SOCIAL SECURITY SYSTEM THE AMOUNT THEY WOULD OTHERWISE HAVE CONTRIBUTED PRIOR TO ANY CHANGES IN THE SYSTEM, AND BEFORE ANY CHANGES IN THE LEVELS OF FEDERAL ALLOWANCES OR INCOME SUPPORT PAYMENTS UNDER ANY NEW “FLEXIBILITY FORMULA”.

It will be evident that administrative arrangements satisfactory to both the federal and the provincial governments would have to be worked out to make this proposal viable.

Inherent in this flexibility formula, it will be seen, is the proposition that the Parliament of Canada must continue to play a role in the income security system: that it has a responsibility to combat poverty by way of a fair distribution of income among people across Canada; and that it has a responsibility to promote national unity through preventing extremes in income disparities across the country. For this reason we would advance the following proposition:

Proposition #13: THAT IN THE INTEREST OF COMBATING POVERTY BY WAY OF A FAIR DISTRIBUTION OF INCOME BETWEEN PEOPLE ACROSS CANADA, AND IN THE INTEREST OF PROMOTING NATIONAL UNITY THROUGH AVOIDING

EN DEUXIÈME LIEU, QUE LES PROVINCES NE SOIENT PAS LIBRES D'EXPLOITER CETTE "LATITUDE" POUR HAUSSER LES MONTANTS NETS QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL VERSE AU GOUVERNEMENT D'UNE PROVINCE DONNÉE OU À SES CITOYENS (QUE CE SOIT PAR LE TRUCHEMENT D'UNE AUGMENTATION DES PAIEMENTS FÉDÉRAUX OU D'UNE RÉDUCTION DU REVENU D'IMPÔT FÉDÉRAL) AU-DELÀ DE CE QUI AURAIT ÉTÉ VERSÉ EN VERTU DES "NORMES ÉTABLIES POUR CE PROGRAMME" PAR LE PARLEMENT CANADIEN; EN TROISIÈME LIEU, QUE LES PROVINCES SOIENT TENUES DE VERSER AU PROFIT DU SYSTÈME DE SÉCURITÉ SOCIALE UN MONTANT ÉQUIVALENT À LA SOMME QU'ELLES AURAIENT AUTREMENT VERSÉE AVANT TOUT CHANGEMENT APPORTÉ AU SYSTÈME ET AVANT TOUTE MODIFICATION APPORTÉE AUX TAUX D'ALLOCATIONS FÉDÉRALES OU AUX PRESTATIONS DE SOUTIEN DU REVENU ET QUI AURAIT ÉTÉ CONSENTIE AUX TERMES DE TOUTE NOUVELLE "FORMULE DE SOUPLESSE".

Il va de soi que l'application de cette proposition devra reposer sur des structures administratives satisfaisantes, lesquelles devront avoir été mises au point tant par le gouvernement fédéral que par ceux des provinces.

Comme on le verra, il est une proposition inhérente à la "formule de souplesse", à savoir que le parlement du Canada continue à jour un rôle dans le système de sécurité du revenu, en luttant contre la pauvreté par une juste répartition du revenu entre tous les Canadiens et en favorisant l'unité du pays par l'élimination des disparités extrêmes du revenu dans l'ensemble du Canada. C'est pourquoi nous proposons :

13^{ème} Proposition: QUE, POUR MIEUX LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ PAR UNE JUSTE RÉPARTITION DU REVENU ENTRE TOUS LES CANADIENS ET POUR FAVORISER L'UNITÉ DU PAYS PAR L'ÉLIMINATION DES DISPARITÉS EXTRÊMES

EXTREMES IN INCOME DISPARITIES, NATIONAL MINIMUMS SHOULD BE SET BY THE PARLIAMENT OF CANADA IN THE LEVELS OF THE ALLOWANCES ADMINISTERED AND FINANCED BY THE GOVERNMENT OF CANADA. FURTHER, THAT "NORMS" SHOULD ALSO BE LEGISLATED BY PARLIAMENT IN RESPECT OF THE PAYMENTS UNDER SUCH PROGRAMMES, WHEN SUCH NORMS ARE REQUIRED IN ORDER TO DETERMINE THE TOTAL CONTRIBUTIONS PARLIAMENT IS PREPARED TO MAKE UNDER THE PROGRAMMES.

It must be acknowledged that the acceptance of these two propositions — calling for "provincial flexibility" and "national minimum standards" — would represent a major constitutional innovation. Their implementation would call both for ingenuity in the development of a practical formula, and for forbearance in the adoption of that formula. But such an approach is called for, it seems to us, if the governments of Canada are to resolve one of the major federal-provincial and constitutional differences which have divided certain of them in recent years.

Implementation of a New Over-all Approach to Social Security

It remains to say something about the implementation of a new over-all approach to social security. The Government of Canada has already said that the implementation of any new approach in this field of public policy must be dependent upon a reasonable consensus being reached between the federal and provincial governments. It has been agreed between governments that the joint review should be completed within two years. Until such a consensus is reached it would be premature to propose schedules for implementation. It does seem to us, however, that the joint federal-provincial review of social security should be viewed as the beginning of a three to five year process during which new approaches would be developed and gradually implemented.

There are several reasons for such a time horizon. First, it will take time to reach a consensus as to the kind of system the federal and provincial governments would regard as desirable. Secondly, it will take time to develop the programmes required to realize the new approach agreed upon, and to resolve the many difficult technical

DE REVENU, LE PARLEMENT DU CANADA FIXE, POUR LE PAYS, DES TAUX MINIMA POUR LES ALLOCATIONS ADMINISTRÉES ET FINANCIÉES PAR LE GOUVERNEMENT DU CANADA. EN OUTRE, QUE LE PARLEMENT DÉFINISSE "DES NORMES" PAR VOIE LÉGISLATIVE EN CE QUI TOUCHE LES PRESTATIONS VERSÉES EN VERTU DE CES PROGRAMMES, LORSQUE DE TELLES NORMES SONT NÉCESSAIRES POUR FIXER LA SOMME DES CRÉDITS QUE LE PARLEMENT EST PRÊT À CONSENTIR AU TITRE DES PROGRAMMES.

Il faut bien se rendre compte que l'acceptation de ces deux propositions — l'une en faveur d'une "formule de souplesse", l'autre prônant des "normes nationales minima" — représenterait une innovation constitutionnelle majeure. Et leur application exigerait à la fois de l'ingéniosité pour mettre au point une formule pratique et de la patience pour adopter cette formule. Mais il nous semble que, pour en arriver là, les gouvernements du Canada devront apporter une solution à l'une des divergences fédérales-provinciales et constitutionnelles importantes qu'on a pu observer au cours des dernières années.

Application d'une nouvelle conception globale de la sécurité sociale

Il nous faut maintenant dire quelques mots sur l'application d'une nouvelle conception globale de la sécurité sociale. Le gouvernement du Canada a déjà déclaré que la mise en application de toute nouvelle formule dans ce domaine de compétence publique doit être fonction d'un accord raisonnable entre le gouvernement fédéral et les provinces. Il a été convenu entre les gouvernements que l'examen fédéral-provincial devrait être complété d'ici deux ans. Tant qu'un tel accord n'aura pas été réalisé, il serait prématuré de proposer un programme de réalisation. A nos yeux, cependant, l'examen de la sécurité sociale entrepris conjointement par le gouvernement fédéral et les provinces pourrait être le début d'un processus de trois à cinq ans au cours duquel des formules nouvelles pourraient être élaborées et mises en vigueur.

Plusieurs raisons expliquent cet échelonnement dans le temps. En premier lieu, il faudra du temps pour en arriver à un consensus quant au genre de système que souhaiterait réaliser les gouvernements fédéral et provinciaux. Il faudra du temps aussi avant d'établir des programmes qui soient conformes aux nouveaux principes sur les-

problems which will certainly be encountered. Thirdly, we do not think that the over-all approach agreed upon, and the timing of its implementation, should be such as to call for increases in taxation.

The Government of Canada would advance two immediate priorities, however; the proposed increase in Family Allowances (Proposition #5), and the changes in the Canada Pension Plan which are agreed upon (Proposition #4). With Parliament's consent, and hopefully with a consensus among the provinces, the Family Allowances legislation might be introduced and passed in time for implementation in January 1974. And if provincial consent can be gained for amendments to the Canada Pension Plan (as required by the Act), amendments to that legislation would be introduced at the earliest possible date.

This is the reasoning behind our final proposition:

Proposition #14: THAT THE DEVELOPMENT BY THE FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS OF A NEW OVER-ALL APPROACH TO SOCIAL SECURITY SHOULD BE COMPLETED IN TWO YEARS OR LESS, AND THAT THE IMPLEMENTATION OF SUCH AN APPROACH SHOULD BE REGARDED AS A THREE TO FIVE YEAR PROCESS BEGINNING IN APRIL 1973, AND CALLING FOR THE GRADUAL IMPLEMENTATION OVER TIME, WITHIN EXISTING LEVELS OF TAXATION, OF THE APPROACH WHICH IS AGREED UPON. PRIORITY SHOULD BE GIVEN, HOWEVER, TO THE ADOPTION IN 1973 OF LEGISLATION PROVIDING FOR INCREASES IN FAMILY ALLOWANCES, AND FOR THOSE CHANGES IN THE CANADA PENSION PLAN WHICH THE PROVINCES AGREE UPON (IN ACCORDANCE WITH THE PROVISIONS OF THE CANADA PENSION PLAN).

It is expected that the joint federal-provincial review will call for regular conferences of Ministers of Welfare over the period of the review — perhaps quarterly. It is also assumed that officials will have to meet more frequently in order to complete the studies required, and to analyze the proposals put forward for ministerial considera-

quels on se sera mis d'accord: il nous faudra mettre le temps nécessaire pour résoudre les nombreuses difficultés techniques qui ne manqueront pas de surgir. Ceci dit, nous croyons que le calendrier de réalisation du concept général sur lequel on se sera entendu ne devrait pas commander de nouveaux impôts.

De son côté, le gouvernement du Canada ne proposerait que deux priorités immédiates: l'augmentation d'allocations familiales préconisée (proposition n° 5) et les modifications à apporter, comme convenu, au Régime de pensions du Canada (proposition n° 4). Si le Parlement y consent et si les provinces s'accordent sur ce point, le projet de loi sur les allocations familiales pourrait être présenté en janvier 1974. Et, si l'on arrive à rallier l'adhésion des provinces à propos des modifications à apporter à la loi sur le Régime de pensions du Canada (ainsi que la Loi le stipule), on pourrait présenter les modifications pertinentes dans les plus brefs délais.

Ce sont là les points sur lesquels repose notre dernière proposition :

14^{ème} Proposition: QUE LA MISE AU POINT D'UNE CONCEPTION GLOBALE SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES GOUVERNEMENTS DES PROVINCES, SOIT RÉALISÉE EN DEUX ANS OU MOINS ET QUE SON APPLICATION SOIT CONSIDÉRÉE RÉALISABLE EN UNE PÉRIODE DE TROIS À CINQ ANS À COMPTER D'AVRIL 1973, ET DURANT LAQUELLE LA MISE EN VIGUEUR DU NOUVEAU SYSTÈME SE FERA GRADUELLEMENT DANS LES CADRES FISCAUX ACTUELS. QUE LA PRIORITÉ SOIT ACCORDÉE TOUTEFOIS À L'ADOPTION, EN 1973, DE LOIS PRÉVOYANT L'AUGMENTATION DES ALLOCATIONS FAMILIALES, AINSI QUE LES MODIFICATIONS AU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA SUR LESQUELLES LES PROVINCES SE SERONT ENTENDUES (CONFORMÉMENT AUX DISPOSITIONS DE LA LOI SUR LE RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA).

Nous prévoyons que l'examen conjoint des gouvernements fédéral et provinciaux nécessitera la convocation à intervalles réguliers de conférences des ministres du Bien-être social tout au cours de l'examen. Nous supposons également que les fonctionnaires devront se réunir plus fréquemment afin de déterminer les études

tion. It is expected, too, that during the review all governments will want to consider the representations made to them by the public and by interested groups.

Once an over-all approach has been arrived at by the Ministers of Welfare, there may well be provinces which will want to proceed more rapidly than others in implementing it. There should be no impediment to their doing so. It should only be understood that, as a matter of equity, all provinces should become entitled to any changes in federal financing, or contributions, at the same date or dates.

requisies et d'étudier les propositions portées à l'attention ministérielle. Nous prévoyons enfin qu'au cours de cet examen, tous les gouvernements désireront prendre en considération les représentations du public et des groupes intéressés.

Lorsque les ministres du Bien-être social en seront arrivés à une entente sur l'ensemble de la formule, il se peut que certaines provinces désirent procéder plus rapidement que d'autres à son application. Cette situation ne devrait poser aucun problème, encore qu'il doive être bien entendu que, pour des raisons d'équité, toutes les provinces devraient, à la même date ou aux mêmes dates, pouvoir profiter de tout changement apporté aux contributions ou aux versements du gouvernement fédéral.

Conclusion

The Government of Canada hopes that this Working Paper will assist in pointing new directions for social security in Canada. We do not pretend to have been entirely original in what we have advanced: what is said here is largely a distillation of what we have learned from experience, what we have learned from the provinces, and what we have learned from others who have experience, or have specialized in this field.

The one thing we have sought to avoid is becoming captives of the past: of trying simply to identify the more apparent problems, and then of proposing only those solutions which would fit within existing frameworks. For it is time, we believe, to take a major step forward in our thinking about social policy. This is why we have spoken in terms of major strategies: of a new employment strategy; of a social insurance strategy; of a new strategy in the field of income supplementation; and of a social and employment services strategy.

This is not to suggest, we must say again, that the past has been no guide, or that the present does not provide a framework for reform. We have already said that the present social security system is one of the most advanced in the Western World, and that it provides a solid foundation upon which to build. But it is time to innovate.

It is time, too, to make now, those major changes in the social security system which are manifestly held by Canadians to be of high social priority. This is why the Parliament of Canada has increased Old Age Security to \$100 per month — the biggest single increase ever; and why the Government is proposing to nearly triple Family Allowances — the first increase in over 20 years.

Finally, we think it is time to make major innovations in the field of federal-provincial or constitutional arrangements. This is what is indeed involved in the federal-provincial strategy we have advanced. For it is a major constitutional innovation to suggest that the provinces should be free to vary the allowances paid to individual Canadians by the Government of Canada, within the limits set by Parliament.

It is in this spirit that the propositions advanced in this Working Paper have been developed.

Conclusion

Le gouvernement canadien ose espérer que ce document de travail ouvrira de nouvelles voies en matière de sécurité sociale. Nous ne prétendons pas avoir soumis une conception entièrement nouvelle. Nous proposons à votre étude le fruit de l'expérience acquise, celle des gouvernements provinciaux comme celle des spécialistes en la matière.

Nous avons surtout voulu éviter de rester captifs du passé; nous ne nous contentons pas d'établir la gamme des lacunes les plus évidentes, pour n'arriver qu'à des solutions qui ne bousculeraient pas les cadres établis. Il est grand temps, il nous semble, d'aller de l'avant en matière de sécurité sociale. En somme, c'est ce qui explique l'importance que nous attachons à l'élaboration de grandes stratégies, comme ce document en fait foi : stratégie de l'emploi; stratégie de l'assurance sociale; nouvelle stratégie quant au supplément de revenu et enfin stratégie des services sociaux et connexes à l'emploi.

Il ne saurait être question que nous avons pour autant rejeté d'emblée le passé ou que nous n'y trouvons pas des éléments utilisables. Nous savons que le système de sécurité sociale actuel est l'un des plus avancés du monde occidental et que nous y trouvons des fondements pour l'avenir. Il reste cependant qu'il nous faut innover.

Le peuple canadien connaît les priorités d'ordre social qu'il désire et il est donc grand temps que des modifications importantes concrétisent ce souhait. Voilà pourquoi le Parlement du Canada a augmenté les Pensions de vieillesse à \$100 par mois (jamais augmentation aussi considérable n'a été apportée). Voilà pourquoi également le gouvernement se propose de presque tripler les allocations familiales — la première augmentation en plus de vingt ans.

En conclusion, nous croyons qu'il est temps d'apporter du neuf dans les relations fédérales-provinciales et les ententes constitutionnelles, ainsi qu'en témoigne notre stratégie fédérale-provinciale. Car c'est en vérité une innovation constitutionnelle majeure que de proposer que les provinces soient libres de varier, dans les limites déterminées par le Parlement, les allocations que le gouvernement du Canada verse à chaque citoyen.

C'est dans cet esprit que les propositions de ce document de travail ont été formulées.

TABLES

TABLEAUX

TABLE 1 TABLEAU 1
ESTIMATED POPULATION BY SELECTED AGE GROUPS,
BY PROVINCE AND FOR CANADA, JUNE 1, 1972
ESTIMATION DE LA POPULATION, PAR PROVINCE ET POUR LE CANADA,
PAR GROUPES D'AGES SELECTIONNES (1^{er} JUIN 1972)
(thousands) — (en milliers)

| Province | Under 18 Moins de 18 ans | 18-24 years 18-24 ans | | 25-59 years 25-59 ans | | 60-64 years 60-64 ans | | 65 and over 65 et plus | | Total |
|----------------------|--------------------------------|--------------------------|---------|--------------------------|---------|--------------------------|--|---------------------------|--|----------|
| | | | | | | | | | | |
| Newfoundland | 232.1 | 71.4 | 179.9 | 15.7 | 32.9 | | | | | 532.0 |
| Terre-Neuve | | | | | | | | | | |
| P.E.I. | 42.3 | 14.6 | 39.3 | 4.5 | 12.3 | | | | | 113.0 |
| I.-du-P.-E. | | | | | | | | | | |
| Nova Scotia | 286.9 | 102.7 | 299.4 | 31.8 | 73.7 | | | | | 794.5 |
| Nouvelle-Ecosse | | | | | | | | | | |
| New Brunswick | 244.8 | 87.5 | 231.4 | 23.7 | 55.6 | | | | | 643.0 |
| Nouveau-Brunswick | | | | | | | | | | |
| Quebec | 2,115.5 | 807.4 | 2,493.9 | 213.0 | 420.7 | | | | | 6,050.0 |
| Québec | 2,649.6 | 979.1 | 3,256.4 | 288.6 | 660.2 | | | | | 7,833.9 |
| Ontario | 341.1 | 126.0 | 386.0 | 41.1 | 97.3 | | | | | 991.5 |
| Manitoba | 329.8 | 109.1 | 341.6 | 39.5 | 96.3 | | | | | 916.3 |
| Saskatchewan | 612.1 | 210.9 | 655.1 | 53.8 | 122.0 | | | | | 1,653.9 |
| Alberta | | | | | | | | | | |
| British Columbia | 740.5 | 275.9 | 931.7 | 88.4 | 210.5 | | | | | 2,247.0 |
| Colombie-Britannique | | | | | | | | | | |
| Yukon and N.W.T. | 24.7 | 6.9 | 21.1 | 1.0 | 1.2 | | | | | 54.9 |
| Yukon et T. du N.-O. | | | | | | | | | | |
| CANADA | 7,619.4 | 2,791.5 | 8,835.8 | 801.1 | 1,782.7 | | | | | 21,830.5 |

Source: Unpublished data Census Division, Statistics Canada.
Source: Données inédites de la division du Recensement (Statistique Canada).

TABLE 2 TABLEAU 2
LIVE BIRTHS PER 1,000 POPULATION BY PROVINCE
AND FOR CANADA, 1961 AND 1971

NAISSANCES VIVANTES SUR 1,000 HABITANTS,
PAR PROVINCE ET POUR LE CANADA, 1961 ET 1971

| | 1961 | 1971 |
|--|------|------|
| CANADA | 26.1 | 16.8 |
| Newfoundland Terre-Neuve | 34.1 | 24.5 |
| Prince Edward Island Ile-du-Prince-Edouard | 27.1 | 18.8 |
| Nova Scotia Nouvelle-Ecosse | 26.3 | 18.1 |
| New Brunswick Nouveau-Brunswick | 27.7 | 19.2 |
| Quebec Québec | 26.1 | 14.8 |
| Ontario | 25.3 | 16.8 |
| Manitoba | 25.3 | 18.2 |
| Saskatchewan | 25.9 | 17.3 |
| Alberta | 29.2 | 18.8 |
| British Columbia Colombie-Britannique | 23.7 | 16.0 |
| Yukon | 38.1 | 27.5 |
| Northwest Territories Territoires du Nord-Ouest | 48.6 | 37.5 |

TABLE 3 TABLEAU 3
NUMBER OF FAMILIES AND DEPENDENT CHILDREN⁽¹⁾
RECEIVING FAMILY AND YOUTH ALLOWANCES,
BY PROVINCE AND FOR CANADA,
FEBRUARY 1973

FAMILLES ET PERSONNES A CHARGE⁽¹⁾ TOUCHANT
DES ALLOCATIONS FAMILIALES ET DES ALLOCATIONS
AUX JEUNES, PAR PROVINCE ET POUR LE CANADA
(FEVRIER 1973)

| Province | Number of Families ⁽²⁾ Nombre de familles ⁽²⁾ | Number of Children Nombre d'enfants |
|--|--|--|
| Newfoundland Terre-Neuve | 89,300 | 226,881 |
| Prince Edward Island Ile-du-Prince-Edouard | 17,000 | 40,876 |
| Nova Scotia Nouvelle-Ecosse | 127,700 | 278,422 |
| New Brunswick Nouveau-Brunswick | 102,700 | 236,324 |
| Quebec Québec | 972,700 | 2,032,929 |
| Ontario | 1,252,100 | 2,667,021 |
| Manitoba | 155,500 | 343,760 |
| Saskatchewan | 140,100 | 313,824 |
| Alberta | 273,700 | 604,927 |
| British Columbia Colombie-Britannique | 355,200 | 731,754 |
| Northwest Territories Territoires du Nord-Ouest | 6,600 | 17,329 |
| Yukon | 3,300 | 7,310 |
| CANADA | 3,495,900 | 7,501,357⁽³⁾ |

(1) Under 18 years of age.

1) Moins de 18 ans.

(2) Estimated using the average number of children per family in families receiving Family Allowances and adjusting to include families receiving Youth or Schooling Allowances.

2) Calculé d'après le nombre d'enfants en moyenne dans les familles recevant allocations aux jeunes et allocations scolaires.

(3) This represents the number of children eligible and is therefore less than the Census figures shown in Table 1 for children under 18.

3) Ce chiffre représente le nombre d'enfants admissibles; il est donc moindre que le chiffre du recensement figurant au Tableau 1 pour les enfants de moins de 18 ans.

TABLE 4 TABLEAU 4
NUMBER OF SINGLE-PARENT FAMILIES AND NUMBER
OF DEPENDENT CHILDREN UNDER 18,
BY PROVINCE AND FOR CANADA, 1972⁽¹⁾

FAMILLES A PARENT UNIQUE ET NOMBRE D'ENFANTS
A CHARGE DE MOINS DE 18 ANS,
PAR PROVINCE ET POUR LE CANADA (1972⁽¹⁾)

| | Number of Families Nombre de familles | Number of Children Nombre d'enfants |
|---|--|--|
| Newfoundland Terre-Neuve | 6,360 | 15,890 |
| Prince Edward Island Ile-du-Prince-Edouard | 1,000 | 2,830 |
| Nova Scotia Nouvelle-Ecosse | 10,580 | 23,830 |
| New Brunswick Nouveau-Brunswick | 7,370 | 15,590 |
| Quebec Québec | 75,610 | 155,260 |
| Ontario | 101,970 | 223,550 |
| Manitoba | 12,690 | 31,840 |
| Saskatchewan | 8,930 | 19,120 |
| Alberta | 22,950 | 50,830 |
| British Columbia Colombie-Britannique | 35,610 | 72,910 |
| CANADA | 283,070 | 611,650 |

(1) Estimates made by National Health and Welfare based on the Statistic Canada Consumer Finance Survey April 1972. Excludes families living on Indian Reservations, in military camps or in northern areas.

1) Préparé par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social d'après l'Etude financière de Statistique Canada sur la consommation avril 1972. Ne comprend pas les familles vivant dans une réserve indienne, une base militaire ou une région arctique.

TABLE 5 TABLEAU 5

**NUMBER OF RECIPIENTS OF SOCIAL ASSISTANCE,
BY PROVINCE AND FOR CANADA, AUGUST 1972**

**NOMBRE DE PRESTATAIRES DE L'ASSISTANCE SOCIALE
PAR PROVINCE ET POUR LE CANADA (AOUT 1972)**

| Province and Program Province et Programme | Total Cases(a) Nombre de cas(a) | Dependants(b) Personnes à charge(b) | Total Recipients(c) Prestataires Total(c) |
|---|------------------------------------|--|--|
| Newfoundland Terre-Neuve | | | |
| Total | 22,953 | 51,802 | 74,755 |
| Long Term A long terme | 15,863 | 30,423 | 46,286 |
| Short Term A court terme | 7,090 | 21,379 | 28,469 |
| Prince Edward Island Ile-du-Prince-Edouard | 2,860 | 5,490 | 8,350 |
| Nova Scotia Nouvelle-Ecosse | | | |
| Total | 18,720 | 30,946 | 49,666 |
| Provincial Provinciaux | 13,968 | 16,858 | 30,826 |
| Municipal Municipaux | 4,752 | 14,088 | 18,840 |
| New Brunswick Nouveau-Brunswick | | | |
| Total | 17,618 | 40,779 | 58,397 |
| Long Term A long terme | 13,124 | 27,559 | 40,683 |
| Short Term A court terme | 4,494 | 13,220 | 17,714 |
| Quebec Québec | | | |
| Total | 178,724 | 243,160 | 421,884 |
| Ontario | | | |
| Total | 162,083 | 190,402 | 352,485 |
| General Welfare Bien-être | 80,602 | 79,804 | 160,406 |
| Family Benefits Prestations familiales | 81,481 | 110,598 | 192,079 |

| Province and Program | Total Cases ^(a) | Dependants ^(b) | Total Recipients ^(c) |
|--|------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Province et Programme | Nombre de cas ^(a) | Personnes à charge ^(b) | Prestataires Total ^(c) |
| Manitoba | | | |
| Total | 34,925 | 34,834 | 69,759 |
| Provincial Provinciaux | 27,512 | 27,512 | 55,024 |
| Municipal Municipaux | 7,413 | 7,322 | 14,735 |
| Saskatchewan | | | |
| Total | 23,337 | 31,412 | 54,749 |
| Alberta | | | |
| Total | 32,356 | 51,495 | 83,851 |
| Provincial Provinciaux | 29,760 | 47,109 | 76,869 |
| Municipal Municipaux | 2,596 | 4,386 | 6,982 |
| British Columbia Colombie-Britannique | | | |
| Total | 67,919 | 58,187 | 126,106 |
| Social Allowance Allocations sociales | 47,113 | 58,187 | 105,300 |
| Supplementary Social Allowance Allocations sociales supplémentaires | 20,806 | — | 20,806 |
| CANADA | 547,703 | 727,772 | 1,275,475 |

(a) Total cases do not include persons receiving health benefits only.

a) Le total des cas ne comprend pas les personnes recevant uniquement l'assistance santé.

(b) In some provinces, social assistance is paid to some individuals in institutions; these recipients are included in the above figures.

b) Certaines provinces comptent parmi les prestataires de l'assistance sociale, des personnes dans des institutions, ces personnes sont comprises dans les chiffres ci-dessus.

(c) "Recipients" includes dependents; there is some duplication in the total as some recipients receive benefits under more than one program.

c) "Prestataires" comprend aussi les personnes à charge; certains prestataires reçoivent une assistance provenant d'autres programmes; d'où le chevauchement dans le nombre total.

(Revised Table)
(Tableau révisé)

TABLE 6 TABLEAU 6
DISTRIBUTION OF SOCIAL ASSISTANCE CASELOAD,
By reason for Assistance, by Region and for Canada, 1970 *
REPARTITION DES CAS D'ASSISTANCE SOCIALE
Par motif d'assistance, par région et pour le Canada (1970 *)

| Reasons for Assistance Motif de l'assistance | Total Respondents and Percentage Distribution Nombre de réponses et répartition en pourcentage | | | | |
|---|---|----------------------------------|------------------|----------|---|
| | Total | Atlantic Région atlantique | Quebec Québec | Ontario | Prairies British Columbia Colombie- Britannique |
| BASE (Number of respondents) BASE (Nombre de réponses) | 2,104 % | 417 % | 465 % | 408 % | 412 % |
| Permanent disability or illness Invalidité permanente ou maladie chronique | 41 | 44 | 52 | 36 | 33 |
| Absence of husband Absence de l'époux | 26 | 28 | 18 | 33 | 29 |
| Unemployed Chômage | 13 | 14 | 9 | 15 | 22 |
| Old age Vieillesse | 9 | 4 | 13 | 4 | 7 |
| Temporary disability or illness Invalidité ou maladie temporaire | 8 | 8 | 6 | 11 | 8 |
| Employed but insufficient income Revenu d'emploi insuffisant | 3 | 3 | 3 | 1 | 3 |

*Based on 1970 Survey of Welfare Assistance Recipients in Five Regions.

*Selon une étude sur les bénéficiaires de l'assistance sociale dirigée dans cinq provinces en 1970.

Note: Percentage figures do not necessarily add to 100 due to rounding.

Note: Les pourcentages ont été arrondis et leur somme n'atteint donc pas nécessairement un total de 100.

TABLE 7 TABLEAU 7
PROVINCIAL SOCIAL ASSISTANCE EXPENDITURES⁽¹⁾
IN DOLLARS AND AS A PERCENTAGE OF PERSONAL
INCOME, BY PROVINCE AND FOR CANADA 1971

DEPENSES DES PROVINCES EN ALLOCATIONS SOCIALES⁽¹⁾
EXPRIMEES EN DOLLARS ET EN POURCENTAGE DU REVENU
PERSONNEL, PAR PROVINCE ET POUR LE CANADA (1971)

| Province | Expenditures | Expenditures as Percentage |
|-----------------------|---------------------|----------------------------|
| | Dépenses | Dépenses exprimées en |
| | (\$000's) | pourcentage du revenu |
| | Milliers de dollars | % |
| Newfoundland | | |
| Terre-Neuve | 51,753 | 4.5 |
| Prince Edward Island | | |
| Ile-du-Prince-Edouard | 8,224 | 3.4 |
| Nova Scotia | | |
| Nouvelle-Ecosse | 45,090 | 2.2 |
| New Brunswick | | |
| Nouveau-Brunswick | 42,369 | 2.7 |
| Quebec | | |
| Québec | 483,229 | 2.6 |
| Ontario | 433,910 | 1.4 |
| Manitoba | 74,847 | 2.4 |
| Saskatchewan | 52,562 | 2.0 |
| Alberta | 91,729 | 1.7 |
| British Columbia | | |
| Colombie-Britannique | 149,050 | 1.8 |
| Yukon and N.W.T. | | |
| Yukon et T. du N.-O. | 4,248 | 3.1 |
| CANADA | 1,436,910 | 2.0 |

(1) Expenditures for 1971 estimated by DNH&W — Expenditures include total payments by provinces and municipalities (including federally-shared costs) for cash assistance, welfare services and program administration.

1) Evaluation des dépenses en 1971 réalisée par SNBS — Ces dépenses comprennent le total des paiements effectués par les provinces, les municipalités (y compris les frais partagés avec le gouvernement fédéral) pour assistance financière (versements comptants) services de bien-être et administration des programmes.

(Revised Table)
(Tableau révisé)

TABLE 8 TABLEAU 8

**MONTHLY AND ANNUAL BENEFITS FOR A COUPLE
UNDER FEDERAL OAS/GIS, PROVINCIAL MAXIMUM
STANDARDS FOR A COUPLE UNDER SOCIAL ASSISTANCE
PROGRAMS, PER CAPITA PERSONAL INCOME,
BY PROVINCE AND FOR CANADA, APRIL 1973**

**PRESTATIONS MENSUELLES ET ANNUELLES POUR
UN COUPLE, AUX TERMES DES REGIMES SV/SRG.
MAXIMUM PROVINCIAL POUR UN COUPLE RECIPIENDAIRE
DE L'ASSISTANCE SOCIALE ET REVENU PERSONNEL
PER CAPITA, PAR PROVINCE ET POUR LE CANADA
(AVRIL 1973)**

| | Monthly Rate 1973 Taux mensuel 1973 | Annual Rate 1973 Taux annuel 1973 | Personal Income per Capita 1971 Revenu personnel per capita 1971 |
|--------------------------------------|--|--|---|
| | \$ | \$ | \$ |
| OAS/GIS SV/SRG | 324.60 | 3,895 | 3,405 |
| <i>Social Aid/ Aide sociale</i> | | | |
| Newfoundland | | | |
| Terre-Neuve | 195 | 2,340 | 2,211 |
| Prince Edward Island ^(a) | | | |
| Ile-du-Prince-Edouard ^(a) | 205 | 2,463 | 2,188 |
| Nova Scotia | | | |
| Nouvelle-Ecosse | 150 | 1,800 | 2,611 |
| New Brunswick ^(b) | | | |
| Nouveau-Brunswick ^(b) | 196 | 2,352 | 2,469 |
| Quebec | | | |
| Québec | 201 | 2,412 | 3,027 |
| Ontario | 235 | 2,820 | 3,967 |
| Manitoba ^(c) | 242 | 2,904 | 3,203 |
| Saskatchewan ^(b) | 219 | 2,630 | 2,778 |
| Alberta ^(c) | 244 | 2,928 | 3,405 |
| British Columbia ^(d) | | | |
| Colombie-Britannique ^(d) | 250 | 3,000 | 3,719 |

(a) Non-rental items shown at 75% of scheduled rates.

a) Les montants indiqués sont calculés à 75% des taux établis sauf pour le logement.

(b) Estimates made for fuel, utilities and shelter.

b) Evaluations: chauffage, eau, électricité et logement.

(c) Rates effective May 1, 1973.

c) Taux en vigueur au 1^{er} mai 1973.

(d) Rates effective June 1, 1973.

d) Taux en vigueur au 1^{er} juin 1973.

(Revised Table)

(Tableau révisé)

TABLE 9 TABLEAU 9
ANNUAL BENEFITS FOR A COUPLE WITH ONE, TWO AND
THREE CHILDREN UNDER PROVINCIAL SOCIAL
ASSISTANCE PROGRAMS, BY PROVINCE, APRIL 1973

PRESTATIONS ANNUELLES POUR UN COUPLE AVEC UN,
DEUX ET TROIS ENFANTS EN VERTU DES PROGRAMMES
PROVINCIAUX D'ASSISTANCE SOCIALE
PAR PROVINCE (AVRIL 1973)

| | Maximum Standards for a Couple with Normes maxima pour couple avec | | |
|--|---|---------------|---------------|
| | 1 child | 2 children | 3 children |
| | 1 enfant | 2 enfants | 3 enfants |
| | \$ | \$ | \$ |
| Newfoundland Terre-Neuve | 2,640 | 2,940 | 3,240 |
| Prince Edward Island Ile-du-Prince-Edouard | 2,913 | 3,552 | 4,182 |
| Nova Scotia Nouvelle-Ecosse | 2,952 | 3,300 | 3,744 |
| New Brunswick Nouveau-Brunswick | 3,120 | 3,408 | 3,672 |
| Quebec Québec | 3,102 | 3,510 | 3,786 |
| Ontario | 3,456 | 4,032 | 4,608 |
| Manitoba ^(a) | 3,504 | 3,864 | 4,174 |
| Saskatchewan | 3,456 | 3,972 | 4,488 |
| Alberta ^(a) | 3,496 | 4,158 | 4,743 |
| British Columbia ^(b) Colombie-Britannique ^(b) | 3,600 | 4,200 | 4,800 |

(a) Rates effective May 1, 1973.

a) Taux en vigueur le 1^{er} mai 1973.

(b) Rates effective June 1, 1973.

b) Taux en vigueur le 1^{er} mai 1973.

(Revised Table)

(Tableau révisé)

TABLE 10 TABLEAU 10

**EXPENDITURES ON FAMILY AND YOUTH ALLOWANCES
AND OLD AGE SECURITY AND GUARANTEED INCOME
SUPPLEMENT, BY PROVINCE AND FOR CANADA,
FISCAL YEARS 1966-1967 AND 1971-1972**

**DEPENSES EN ALLOCATIONS FAMILIALES, ALLOCATIONS
AUX JEUNES ET EN PRESTATIONS DE LA SECURITE DE
LA VIEILLESSE ET DU SUPPLEMENT DE REVENU GARANTI,
PAR PROVINCE ET POUR LE CANADA,
EXERCICES FINANCIERS 1966-1967 ET 1971-1972**

| Province | Family and Youth Allowances | | OAS/GIS | |
|---|--|------------------------|------------------|------------------|
| | Allocations familiales et aux jeunes | | SV/SRG | |
| | 1966-1967 | 1971-1972 | 1966-1967 | 1971-1972 |
| | (\$ thousands) (en milliers de dollars) | | | |
| Nfld. T.-N. | 18,665 | 19,080 | 21,227 | 47,183 |
| P.E.I. I.-du-P.-E. | 3,591 | 3,536 | 8,729 | 17,204 |
| N.S. N.-E. | 24,203 | 24,182 | 48,998 | 97,117 |
| N.-B. | 21,086 | 20,465 | 36,154 | 73,208 |
| Quebec Québec | 184,346 ⁽¹⁾ | 179,465 ⁽¹⁾ | 239,766 | 543,751 |
| Ontario | 209,940 | 221,384 | 387,390 | 775,910 |
| Manitoba | 29,002 | 28,654 | 63,498 | 123,494 |
| Saskatchewan | 30,372 | 28,232 | 64,024 | 121,949 |
| Alberta | 47,746 | 50,952 | 72,388 | 150,831 |
| B.C. C.-B. | 55,196 | 61,369 | 130,084 | 252,708 |
| Y.T. & N.W.T. T. du Y. et T. du N.-O. | 1,438 | 1,923 | 748 | 2,000 |
| CANADA | 625,585 | 639,242 | 1,073,006 | 2,205,355 |

(1) Includes Schooling Allowances, which are financed under Federal-Provincial Fiscal Revision Act, 1964.

(1) Y compris les allocations scolaires financées en vertu de la Loi de 1964 sur les révisions fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces.

TABLE 11 TABLEAU 11
CURRENT MINIMUM WAGES AND IMPLIED WEEKLY AND
ANNUAL EARNINGS, FEBRUARY 1, 1973

SALAIRES MINIMUMS COURANTS, GAINS HEBDOMADAIRES
ET ANNUELS IMPLICITES (1^{er} FEVRIER 1973)

| Province | Hourly Taux horaire | Weekly Salaire hebdomadaire | Annual Gain annuel |
|---|---------------------------|-----------------------------------|--------------------------|
| | \$ | \$ | \$ |
| Newfoundland Terre-Neuve | 1.40 | 56.00 | 2,912 |
| Prince Edward Island ⁽¹⁾ Ile-du-Prince-Edouard ⁽¹⁾ | 1.25 | 50.00 | 2,600 |
| Nova Scotia Nouvelle-Ecosse | 1.55 | 62.00 | 3,224 |
| New Brunswick Nouveau-Brunswick | 1.50 | 60.00 | 3,120 |
| Quebec Québec | 1.65 | 66.00 | 3,432 |
| Ontario | 1.80 | 72.00 | 3,744 |
| Manitoba | 1.75 | 70.00 | 3,640 |
| Saskatchewan | 1.75 | 70.00 | 3,640 |
| Alberta | 1.75 | 70.00 | 3,640 |
| British Columbia Colombie-Britannique | 2.00 | 80.00 | 4,160 |
| Yukon | 1.75 | 70.00 | 3,640 |
| North West Territories Territoires du Nord-Ouest | 1.50 | 60.00 | 3,120 |
| Provincial Average Moyenne provinciale | 1.63 | 65.20 | 3,390 |
| Federal Moyenne fédérale | 1.90 | 76.00 | 3,952 |

(1) The hourly rate shown is for men — the hourly rate for women is \$1.10.

1) Le taux horaire ne s'applique qu'aux hommes, celui des femmes étant de \$1.10.

Source: Unpublished data from the Canada Department of Labour.

Source: Données inédites du ministère du Travail du Canada.

TABLE 12 TABLEAU 12

**ANNUAL PAYMENTS PER CHILD, COMBINED
SOCIAL ASSISTANCE AND FAMILY ALLOWANCES,
BY PROVINCE, JANUARY 1973**

**VERSEMENTS ANNUELS COMBINES PAR ENFANTS EN
PRESTATIONS D'ASSISTANCE SOCIALE ET ALLOCATIONS
FAMILIALES, PAR PROVINCE (JANVIER 1973)**

| | |
|---|-------|
| Newfoundland Terre-Neuve | \$384 |
| Prince Edward Island Ile-du-Prince-Edouard | 551 |
| Nova Scotia Nouvelle-Ecosse | 435 |
| New Brunswick Nouveau-Brunswick | 480 |
| Quebec Québec | 518 |
| Ontario | 516 |
| Manitoba | 600 |
| Saskatchewan | 600 |
| Alberta | 525 |
| British Columbia Colombie-Britannique | 600 |

(Revised Table)
(Tableau révisé)



